

臺灣食安管理中的跨域治理： 以 2014 年黑心油品事件為例*

鍾瑞萱**、王宏文***、蔡逸敬****

摘 要

臺灣食品安全事件不斷，特別是 2014 年的黑心油品事件，政府處理失當，相關新聞報導連續 3 個月以上，導致民眾對政府及食安信心大跌，政府也進行大幅改革，顯示政府在食品安全管理上的缺失及不足。因食品安全管理牽涉中央與地方及多部會間的互動與協調，故本文從跨域治理的角度切入，來檢視此一事件發生的原因及整個處理過程的全貌。在發生原因方面，研究結果顯示因過去政府資源不足，油品管理的權責不清，使得政策產生模糊地帶與缺漏，讓不肖廠商有機可趁；在處理過程方面，並非政府相關單位未積極處理，而是過去所累積的缺失一次爆發，各政府單位間的資訊不夠流通，導致政府處理狀況不佳。因此，本研究建議應釐清行政部門間的權責劃分、促進各單位之間資訊的流通，並強化行政和檢察單位之間的合作關係，始能有利於食品安全政策之執行與落實。

關鍵詞：跨域治理、府際關係、黑心油事件

* DOI:10.6166/TJPS.201806_(76).0004。作者感謝審查人所提供的寶貴意見與建議，使本文更加完善。此外，筆者也感謝本文的受訪者，是您們分享寶貴的經驗與看法，本文才能完成。惟文責仍是由作者負擔。

** 臺灣大學政治學研究所碩士，E-mail: amy791222001@gmail.com。

*** 臺灣大學公共事務研究所及政治學系合聘副教授，E-mail: hongwung@ntu.edu.tw。

**** 臺灣大學公共事務研究所碩士，E-mail: fan62042004@live.com。

收稿日期：106 年 4 月 25 日；通過日期：107 年 3 月 14 日

壹、前言

在全球化（globalization）思潮及社會環境快速變動的情況下，公共問題的複雜性日益增加，無法由單一行爲者之行動就能解決問題，而必須有賴跨部會、跨中央與地方政府或是跨公私部門之協力合作，才能回應民眾之需求以及解決公共問題。從政府的角度出發，無論是跨區域或是議題性的公共問題，都牽涉到多個政府單位的互動與合作，因此跨域治理（across boundary governance）機制的建立是很重要的一環，決定了政府是否能夠有效的解決公共問題（李長晏、詹立煒，2004；林水波、李長晏，2005；李柏諭，2010；呂育誠，2012）。

我國食品安全管理制度也存在著多重的行爲者，共同負責政策的制定、執行與推動。在中央政府部分，主要由 5 個部會負責，分別是衛福部食藥署、環保署、農委會、經濟部及法務部；而地方層級則由各縣市政府衛生、環保、農業、經發、城鄉發展、地政等相關單位共同執行業務。

從食品生產鏈的順序來看，管制項目可以分爲 3 大項目，分別是輸入、農業環保與製造流通等，且每個項目的管制並非單一部門可獨立處理的，例如在輸入的管制上，¹ 相關的政府單位包含衛福部食藥署、農委會與經濟部等，若某部會管制不嚴，而有漏洞或缺失，則會馬上影響到後端食品製造加工業者所面臨的風險，使民眾的食安風險上升。換言之，食藥署在食品製造加工業的管制上，是依賴管理原物料進口的農委會與經濟部，倘若有分工不明確或缺漏，則此 3 個部會應共同協商處理，建立資訊與資源的合作平台，才能達成有效管制的目的。

然而近年來，我國食品安全案件層出不窮，如塑化劑事件、三聚氰胺毒奶粉事件、餿水油事件等，使民眾非常關心食安問題，特別是 2014 年發生黑心油品事件，重創我國食品安全的形象及政府的信用（魏宜嘉，2014）。

¹ 我國糧食自給率偏低，依據農委會農業統計指標，我國 2015 年綜合糧食自給率爲 31.37%（採以熱量爲權數計算）（行政院農業委員會，2017）。

黑心事件之開端為屏東縣 1 名老農不滿住家附近之油品工廠散佈惡臭及汙染環境，自行蒐證並屢次向屏東縣政府相關單位檢舉未果後，轉而跨區向臺中警方檢舉，後經由多個政府單位之合作偵查，成功揭露本起食品安全事件（周志豪等，2014）。該事件促使相關政府單位檢視當時食品安全管制政策的不足，導致許多食安政策的改變，例如食品安全衛生管理法的大幅度修正，² 及新增廢油回收管理、油品分流管制、及食品追溯追蹤等措施（呂雪慧，2014）。³

媒體從 2014 年 9 月初至 2014 年 11 月底，持續大幅度的報導黑心油相關事件的處理過程，而在後續追查起訴過程，甚至是隔年的法院判決，媒體仍然持續追蹤，提供相關資訊讓社會大眾了解。但針對如此重大事件，雖然新聞報導的數量很多，卻一直沒有學者將各種資訊進行整合，讓民眾、學者及政府官員可以有一個全貌，以了解此一事件發生的原因為何？及當時的處理過程到底發生什麼樣的問題，而導致政府信用破產，左支右絀？因此本文以黑心油品事件為研究個案，並從跨域治理的角度切入，企圖來了解整體事件的全貌為何？事件發生的原因為何？政府的處理過程為何？當中有哪些影響跨域治理的因素？

本文整理相關資訊，例如政府新聞稿、起訴書、及法院判決書等，從中找出關鍵行為者在什麼時候做了哪些事。初步了解事件發生經過後，再利用深度訪談來確認及補足前述資訊來源的不足，特別是行政部門在事件發生的 3 個多月間，在內部處理上，到底做了哪些事？最後繪製政府各部門在此一事件中的行動時序圖，如附錄 1 至 3 所示。

本研究首先將簡介我國食品安全管理制度的現況及問題，並整理跨域治理相關文獻及理論，發展本研究之分析架構；接著，透過分析 2014 年臺灣黑心油事件的發生原因與後續處理，試圖找出影響食品安全制度跨域治

² 立法院在 2014 年 11 月 28 日三讀通過《食品安全衛生管理法》修正條文共 20 條，修正重點包括：舉證責任反轉、大幅提高法人罰金到 20 億、沒收不法利得納入食安基金、要求飼料和食品廠分廠分照管理等。

³ 行政院在 2014 年 9 月 18 日公布 8 項強化食品安全措施，包括：加重刑責罰金、提高檢舉獎金、中央檢舉專線、油品分流管制、廢油回收管理、落實三級品管、食品追溯追蹤及食品 GMP 改革等。

理之障礙；最後，針對上述問題提出政策建議，以作為後續政策革新的可能發展方向。

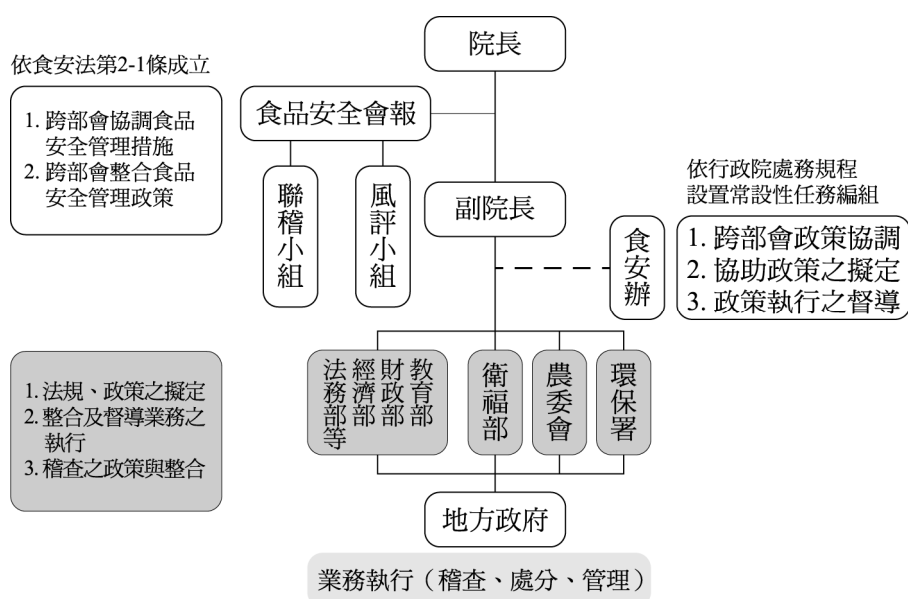
貳、食品安全管理制度與跨域治理

從法制面來看，我國食品安全管理相關法規制度在近年來，隨著一連串爆發的食安事件，作了許多的修法改革，例如在 2008 年中國三聚氰胺毒奶事件之後，我國於 2009 年通過成立行政院衛生署食品藥物管理局，並建立由行政院副院長擔任召集人的行政院食品安全會報，以全方位推動食安政策，因應突發重大食品安全事件；在 2011 年塑化劑事件之後，也加強對食品添加物的管理與加重罰則；在 2013 年 10 月大統長基公司食用油混油事件之後，於 2014 年 2 月大幅修改食管法規，不僅將「食品衛生管理法」更名為「食品安全衛生管理法」，更增加業者自主管理、第三方驗證、及政府稽查抽驗的三級管理制度，與風險評估諮議體系（林昱梅，2015）；在 2014 年 9 月爆發一系列的黑心油品事件之後，政府在 2014 年 12 月再度大幅修改食安法，旨在強化業者自主管理與標示制度、食品和飼料與化工管理分廠分照、提高罰責與追討不當利得等，基本上這些修法方向是符合世界潮流的（林昱梅，2015：1137），但仍有一些有待改善之處（洪德欽，2015）。

從制度面來看，我國目前的食品安全管理體系如下圖 1 所示。在中央政府方面，主要由 5 個部會負責食品安全政策之制定與執行，包含環境保護署、農業委員會、衛生福利部、經濟部及法務部。在權責劃分上，環保署負責保護與監督空氣、水質、土壤與地下水汙染等環境與生態問題，此外，也從製成食品的原料端，將有毒物質與成分，透過整合各部會依法或權責所建立之化學物質管理資訊，包括認證、申報、登記、許可制度之相關資料，建立資料庫及流向追蹤之作法，期能從源頭把關，協助防止有毒物質流入食品，避免危害國人健康的風險（行政院環保署，2017）；農委會則負責農產品從生產送至批發市場之間的安全與衛生，包含食品的栽種、養殖、生產、農藥使用行為等；而衛福部食藥署則管轄食品安全政策之制度與管理，涵蓋食品輸入管理、食品添加物管制及查核、及不定期抽驗製

造商等；⁴ 經濟部則負責進口與工業油脂管理、各類型工廠登記、食品良好作業規範（食品 GMP 標章）之認證制度等；法務部則是對涉及民生犯罪行為的偵查。

圖 1 現行食品安全管理體系



註：此圖為黑心油事件後之制度，資料日期為：2017 年 8 月 27 日
資料來源：行政院食品安全辦公室（2016）

在地方政府方面，則由各縣市政府衛生、環保、農業、經發、城鄉發展、地政等相關單位來負責政策之執行，食安政策中的許多業務，如食品加工廠及餐飲場所的管理與檢查，是屬於地方自治事項，並依照其所在地的縣市來劃分管轄權，但也因此衍生中央與地方府際分工的問題。

在國外食安管理的法規制度方面，美國同樣是由聯邦政府與州政府共同負責，在聯邦層級主要由美國衛生與公眾服務部（Department of Health and Human Services, DHHS）的食品藥物管理局（Food and Drug Administration,

⁴ 農產品上市前，由農委會依《農藥管理法》負責農產品生產源頭之安全管理；上市後，則由衛福部依《食品安全衛生管理法》負責辦理農產品之衛生安全管制。

FDA) 負責確保國內及進口食品(除肉、家禽類)之安全。農業部(USDA)的食品安全檢驗局(Food Safety and Inspection Service, FSIS)管理肉類與家禽類及部分蛋產品。而有關肉類產品的進口,則必須經由國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)的檢驗才可進口,而其他與食安管理相關的聯邦機關約 10 個。在各州政府方面,則主要負責大多數的零售店與餐飲場所之檢驗(王宏文, 2014; Lin, 2011)。

日本食安制度同樣牽涉到多重行為者,在中央層級包含:食品安全委員會、厚生勞動省、及農林水產省等,而在地方層級則包含中央部會相對應的地方機構,如地方厚生局或農政局等,共同負責食品安全之管理(王宏文, 2014);英國食安制度,同樣也是由中央與地方共同負責,中央主要由食品標準局(Food Standard Agency, FSA)、環境食品農村事務部(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)與衛生部(the Department of Health, DH)共同負責食品安全標準的制定、食安管理體系之監管等;地方政府則設立相對應的機構進行具體執行工作,是一個垂直管理的體系(陳淳文等, 2016)。

上述顯示無論是國內或國外之食品安全制度,都牽涉到多元的行為者,其涵蓋範圍甚廣,不管在中央政府層級或地方政府層級,皆有賴多個權責機關協力執行,非單一政府部門可獨立完成。但這樣體系結構碎片化(structural fragmentation)的情況,美國政府課責辦公室(Government Accountability Office, GAO)於 2001 年的報告指出可能會產生一些問題,例如會產生溝通協調上的障礙(barriers to efficient coordination)、不一致的法律執行(inconsistency of law implementation)、以及政策無法有效運作(ineffective enforcement)等(Lin, 2011: 654)。因此,如何建構有效的府際或是部際之合作機制是一大課題,在我國現行制度當中,也有許多跨域協調治理的問題。

例如依據《食品安全衛生管理法》第 18 條及第 38 條,食藥署與地方衛生局在對市場上食品進行抽查檢驗的業務分工,食藥署的職責為:訂定食品添加物使用範圍及限量標準、規範現場稽查之準則與考核方法、及檢驗方式開發與公告等;另根據地方制度法第 18 條第 9 款及第 19 條第 9 款,市場食品的實際抽查檢驗業務屬於各縣市的自治業務,故縣市衛生單位可

依據自己縣市的財務人力資源狀況，以及施政優先順序等，來自行規劃年度稽查計畫與相關業務，並在一定程度上，來配合執行衛福部食藥署之年度查驗計畫。

雖然食藥署與各縣市衛生局間有督導關係，但無人事權及直接的獎勵懲罰機制，食藥署礙於地方自治權，不便介入地方之年度食品查驗計畫與作業，但有給予補助的權力，並以此來影響地方的查驗計畫，造成的後果就是各縣市在市場上所抽查檢驗的食品可能有很多的重複，無法充分利用政府有限的資源，這顯示中央與地方缺乏有效之協調機制（王宏文等，2012；王宏文、黃羽詩，2012；黃俊杰等，2014）。

又例如依據《食品安全衛生管理法》第 41 條，食品加工廠的查驗是屬於地方自治事項，並依照食品加工廠的所在地來區分管轄權，簡言之，若 A 縣市衛生局於執行市場食品查驗業務時，發現了問題食品，但製造工廠不在 A 縣市之地理範圍內，而在 B 縣市之內，則 A 縣市會以公文通知 B 縣市衛生局，由 B 縣市衛生局全權負責後續之查驗工作，B 縣市在查處之後，會以公文函知 A。在此函轉查驗的過程中，有可能因幾個縣市在市場上積極查驗食品，而促使其他縣市的積極行動；但也有可能會使其他縣市產生負面觀感，而有意拖延或敷衍，阻礙跨區稽查工作（O'Toole and Montjoy, 1984；王宏文、黃羽詩，2012）。

綜合上述，雖然我國食安管理法規制度在近年來作了許多修改變革，但在整體架構及政策執行上，仍是由多個政府單位來負責業務之推動與執行，因此當中會有許多情況需要跨部會、跨中央地方、與跨地區的協調合作，換言之，跨域治理的情況會直接影響我國食安政策的執行成效，進而影響民眾所面臨的食安風險，而這也就是本文之所以採取跨域治理的視角來分析此一食安事件。

參、跨域治理之影響因素

跨域治理（across boundary governance）是指兩個以上不同的政府單位或其他組織，就彼此間的重疊、權責不明、或無人管理之跨部門問題，藉由各組織間之協力（collaboration）、建立夥伴關係等合作機制，解決跨部

門或跨區域的公共事務，以達成特定之政策目標（江大樹，2001；林水波、李長晏，2005；史美強、王光旭，2008；朱鎮明，2013）。換句話說，跨域治理的概念包含府際之間（inter-government）、部際之間（inter-agency）的整合，共同針對政策問題來研擬解決方案，並一同行動的模式。

過去許多學者探討影響跨域治理之因素，如國內學者林水波、李長晏（2005）認為本位主義、不同政黨、法令不足與多元參與者所導致的協商成本增加，是跨域治理的障礙；呂育誠（2012）也認為本位主義、合作的成本考量會成為跨域治理的阻礙，但若行為者願意合作，且多重的行為者間產生共識，則跨域治理的能夠有效運作；李翠萍（2006）則從政策執行角度出發，探討北高兩市社會局處之跨域治理影響因素，結果顯示明確的權責關係、有效的部際溝通、充足的資源、互動以及互信的文化，有助於機關間的合作；曾冠球（2006）也認為資源、責任、組織間互動歷史、及人格特質等因素，都是跨域治理能否成功的關鍵因素。胡龍騰等（2013）則認為在臺灣電子化跨域治理中，主要因素可分為 4 類因素，分別是法規制度面、科技技術面、組織運作面、及跨域治理面等。

在國外學者方面，許多學者提出不同的架構來說明可能影響跨域或協力治理的影響因素，例如 Blasco et al. (2014) 認為制度的相似性、跨域協調者（bridging actors）、領導者的統御能力，以及彼此間的緊密關係等因素，會影響到跨域治理的情況。Ansell & Gash (2008) 則將影響跨域協力治理的因素分為起始條件因素與協力過程因素兩類，起始條件因素包含之前合作或衝突的經驗、共同參與治理的誘因機制、各參與者權力與資源不平衡的狀況、領導力、與制度設計等。有助協力治理的過程因素則包含面對面的對話、信任的建立、共識與承諾的形成、立即可見的成果、與促進型的領導風格等。Emerson et al. (2012) 提出一個分析架構，將治理的影響因素區分為幾類，如系統環境（如資源狀況、法律架構、之前失敗的經驗、政治權力關係、網絡連結、衝突與信任的程度、社會經濟狀況等）、驅動者（如領導力、誘因機制、互賴性、不確定性等）、治理架構（如對問題的定義與共識、互信、互相了解、合理性、承諾、制度性與過程的安排、領導、知識等）、產出與調適等。Bryson et al. (2015) 更綜合之前有關跨域協力治理的文獻，提出一個更大的架構，包含起始條件、一開始的情況與驅動者、

協力過程、協力架構、領導、結果與課責等元素。就每一個元素來看，起始條件包含法規政策制度、與需要處理某一公共問題的需要程度等因素。一開始的情況與驅動者則包含對目標的認同程度、是否有現成的領導或網絡關係、誘因機制、與問題的特性等因素；協力過程包含信任與承諾的程度、對問題的了解、溝通機制、合理性、及規劃等因素；協力架構則包含協力過程當中牽涉或建立的規定與規範等。

本文整合過去相關研究，歸納得出 3 個可能影響本案例跨域治理成功之因素，分別是：法規制度環境、溝通與決策過程、領導與互信，此外，筆者在檢視近年來重大食品安全事件的調查過程及訪談之後，認為行政部門與地方法院檢察署的互動關係亦是成功偵辦的重要因素，因此提出第 4 個重要因素，即行政與司法之互動。茲分述如下：

一、法規制度環境

一個國家的法規制度會使各政府單位有其權責劃分，這會影響各單位所負責的業務、權力、責任、及資源的分配，在政府人力與經費普遍不足的困境下，若無足夠的資源，則各政府單位在權責劃分不明或有爭議之處，各單位就會考慮成本及效益，而有可能不會主動處理，造成跨域治理上的問題。⁵

此外，因各部會、各層級政府單位、或不同地域的政府單位各有其權責，若要進行跨域的協力合作，從交易成本的觀點來看，Coase (1937) 認為在一個專業分工的體制下，當兩個經濟體發生交易行為時，即產生各種的成本，如搜尋成本、契約協商成本、監督成本、執行成本等，成本的多寡為採取不同治理方案的依據，故官僚組織的運作是有成本的（陳敦源，1998），也就是除了政府固定的人事成本與耗材成本等之外，應正視政府運作時的交易成本，特別是當多個部門因業務需求須建立合作機制時，會產生跨域治理的協調成本，是一個是否採取合作關係之關鍵（Dyer, 1997；林

⁵ Ostrom (2005) 認為在政策場域的參與者，會基於其所接收的資訊，來計算與比較不同行動方案的成本與效益，並以此做為後續決策與行動的基礎，將此觀念引用至跨域治理亦同，政府部門會衡量跨域治理之協調成本與效益，尋找最有效的行為準則，以追求其部門效用之極大化（陳敦源，1998）。

水波、李長晏，2005)。呂育誠(2012)認為若是這樣合作的所需付出的成本，例如溝通協商成本與業務支出的增加，沒有辦法帶來足夠的效益的話，跨域合作很可能只是一種「吃力不討好」的工作，政府部門並沒有誘因去進行跨域合作。

最後，在各縣市之間，因食品安全屬於地方自治事項，各縣市政府各有各的政策優先順序、政策目標及財政狀況，這可能導致某些縣市在食品安全管理上，採行較積極的政策行動，除了保障自己縣市民眾的食安之外，其所產生的政策成果，亦可能有益於其他的縣市；但也可能有一些縣市會採取較消極的作為，而可能造成外部成本；最後，因各縣市間對於食品安全重視的程度及願意投入的資源不同，導致其對於成本與效益的計算不同，這也可能降低彼此合作的誘因(Mankiw, 2014；李長晏，2007)。

二、溝通與決策過程

政府間的資訊分享能夠增加政府回應能力，有利政府制定全面性且有效的策略，來解決日益複雜的公共問題(Pardo et al., 2006)。然而資訊不對稱(information asymmetry)卻是政府單位在跨域合作時的主要問題之一，可能導致的問題有：隱匿資訊(hidden information)、隱藏行為(hiding action)、資訊不對稱所產生的逆向選擇(adverse selection)及道德危機(moral hazard)等(Jensen & Meckling, 1976)。換言之，不同政府單位在跨域合作上，有可能因資訊不對稱，而阻礙整個政策的執行、溝通、與運作(李翠萍，2006)。

然而，各政府單位間要能溝通，首先必須對於某一公共問題有一定的了解，且能對該問題的產生與定義有一定的共識，然後才能有互相依賴的感覺，如此才有動機來進行溝通與合作。此外，合作過程當中的誘因機制，例如共享的利益或來自上級的處罰等，也是很重要的，若發展得當，皆可促使各政府單位致力於合作，否則即使感覺有需要，但在缺乏驅動者或驅動力的情況下，合作的程度仍有可能不會很高(Thomson & Perry, 2006；Ansell & Gash, 2008；Emerson et al., 2012；Bryson et al., 2015)。

另外，在溝通與決策過程中，其進行方式也會影響各政府單位的合作意願，例如面對面的對話、將各相關政府單位都納入的決策過程、有包容力的討論、有向心力的協調溝通等，皆有助於跨域的合作治理(Ansell &

Gash, 2008 ; Emerson et al., 2012 ; Koschmann et al., 2012 ; Bryson et al., 2015)。

最後，各部會、各層級政府單位、或不同地域的政府單位過去合作的經驗是否良好，也會影響其未來合作的意願，甚至這些政府是否屬於同一政黨或派系，也會影響合作治理的關係 (Thomson & Perry, 2006 ; Ansell & Gash, 2008 ; Emerson et al., 2012 ; Bryson et al., 2015)。

三、領導與互信

從組織文化的角度來看，建構良善跨域治理會面臨官僚體系中本位主義的問題 (陳敦源，1998)。⁶ 這些都會導致組織間很難合作，且不願被其他組織規範，進而阻礙合作機制的建立。

林水波、李長晏 (2005) 與許多國外學者認為每個組織在領導者的帶領下，都會建立一套思維與行動的準則，而建立組織特有的文化。從組織領導人的角度來看，若是組織領導者具備有豐富的知識、願意去協商、具備可靠性與信任、擁有豐富的經驗與尊重他人等特質，則能在治理網絡中成為良好的領導者 (Mizrahi & Rosenthal, 2001 ; Ansell & Gash, 2008 ; Emerson et al., 2012 ; Bryson et al., 2015)。Dawes & Pardo (2002) 進一步認為領導者的溝通技巧及跨域能力 (boundary spanning abilities) 會影響到跨部門合作方案的成效。因此，若是組織領導者具備溝通協商能力以及跨部門合作的意願，則組織在其帶領下，比較能夠建立與其他政府單位之間的良好關係，消除組織的本位主義，有利於進行跨域治理 (林水波、李長晏，2005；曾冠球，2006；李翠萍，2006；呂育誠，2012)。

最後，組織間互信的培養，也決定了各個行動者之間是否能進行資源共享、降低彼此之間溝通協商成本，發揮跨域治理效果的關鍵 (Pardo et al., 2006 ; 林水吉，2009 ; Thomson & Perry, 2006 ; Ansell & Gash, 2008 ; Emerson

⁶ 本位主義產生的原因有三：(1) 某一政府單位無法預知其他單位對本單位之政策目標是否認同，其處理相關業務的方法與態度也可能不同，因此多會採取保守之防禦措施，阻礙組織間的合作機制；(2) 某一單位之成員為了個人之升遷與獎勵，可能僅對所屬單位的業務忠誠，較不願意與其他單位合作；(3) 每個單位各有其組織價值與規範，為保留其自主性，導致其對跨單位的合作計畫持保留態度，而可能阻礙整個政府體系所欲達成之目標 (Downs, 1967)。

et al., 2012 ; Bryson et al., 2015)。江大樹、張力亞（2008）認為信任的建立為一動態過程，除了是一種兩個以上之個體間長期互動的產物外，也包含個體本身的特質，例如：認同及價值觀等主觀認知，以及個體所評估互動的風險、付出與期待等互動的關係。當這樣的互信關係建立之後，各行為者之間就形成了社會資本（social capital），彼此之間會願意合作與協調（林水吉，2009）。

在食安管理上，上述 3 類因素是非常重要的，例如 2013 年所發生的毒澱粉事件，衛生署在 2013 年 2 月透過檢舉及法務部調查局，獲知可能有不肖業者將未經核准之工業用黏著劑－順丁烯二酸酐製成食用化製澱粉，經過三個月的檢驗查緝，終於在同年 5 月公布不肖業者名單，涵蓋珍珠粉圓、黑輪、與肉圓等食品；監察院在 11 月發布該事件的調查報告，除了糾正衛福部及經濟部，並要求行政院應督促管理化學物質之相關主管機關，如環保署、經濟部工業局及衛福部食藥署等，建立基本資料庫及跨部會合作平台，以落實化學物質的源頭管理及流向之追溯追蹤（李育琴，2014）。

這顯示環保署、經濟部工業局、及衛福部食藥署在當時並沒有建立管制化學物質的資訊平台，經濟部或有相關化學物質的數量資訊，但並沒有掌握其流向，導致衛福部或整個行政部門無法掌握有毒化學物質的整體數量與流向，也就很難進行查核驗證，使不肖黑心廠商有機可乘，而用來製作毒澱粉。故本案例顯示在上級政府沒有出來領導協調的情況下，各部會會依循法規來進行管制，且不會認為這是一個需要共同努力解決的問題，故不會主動進行跨域合作，因為這會付出額外的交易成本，一直要等到食安事件爆發後，才由監察院來進行事後檢討，並對行政院提出要求，是故，上述 3 類因素對於食安管理中的跨域合作是非常重要的。

四、行政與檢察機關之互動合作

筆者在初步檢閱近年來重大食品安全事件的調查過程之後，發現行政部門與地方法院檢察署之互動關係是食安事件成功偵辦的關鍵因素之一，因過去跨域治理的相關文獻中，比較少提到行政與檢察機關的合作，故本文提出此一因素，並加以說明。

我國在 1995 年 12 月 22 日大法官所作成的第 392 號釋字中，將檢察機

關所行使之職權定義為廣義司法權之一，獨立於行政權之外。司法權獨立除了可以防止行政濫權，保障人民權益等之外，也實現了政府權力分立與互相制衡的目標（張雁深譯，1998；何學勤，2009）。⁷ 檢視我國行政與檢察機關合作之實務案例，例如 2007 年板橋地檢署（現新北地檢署）主動協調中央與地方行政部門，共同追緝大漢溪沿岸砂石場偷排放汙水事件（臺灣新北地方法院檢察署，2011），或是彰化縣衛生局與彰化地檢署共同組成之民生稽查小組，偵破豬肉瘦肉精案件、塑化劑案件，以及大統長基油品摻偽假冒案等（張瀞文，2013），都代表行政機關與檢察機關的共同配合與合作，會是有效偵破案件的關鍵。

就檢察權與行政權在食安管制的實際運作來看，檢察機關的優點是擁有刑事偵查與追訴權，具一定的強制力、主動性且無轄區管轄限制，能夠申請搜索票對可疑事物進行搜索，有利於偵辦跨縣市的刑事案件；但缺點則是比較缺乏案件來源及食品安全的專業資訊。

反之，行政部門在食安管制上的優點是具備食安專業，對相關資訊有一定的敏感度；其缺點是其在進行行政稽查時，可能會發現違法行為，但礙於行政稽查的強制力有限，僅能就其權責範圍於該轄區執行相關業務，而可能在現場稽查時，面臨許多阻礙。⁸ 因此，本文認為若能結合兩者之優點，促進兩者間之互動，並發展好的合作關係，則司法檢察權可能會在某種程度上彌補行政稽查的限制，而可以突破現有侷限。

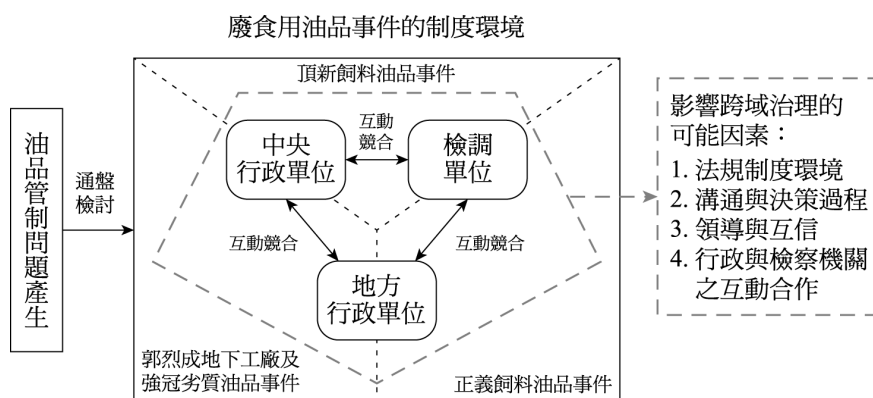
綜合前述之研究動機、研究問題、與文獻整理，本文提出個案分析架構，如圖 2 所示。⁹

⁷ 廣義的司法權涵蓋審判權、解釋權、完整刑事偵查階段及非訴訟事件之法院裁定行為（吳庚、陳淳文，2013）。

⁸ 例如受訪者 B4 表示：「有派稽查員到現場稽查，但他大門鎖著，我們只能在附近的水溝看看有沒有廢油亂倒的痕跡」。在稽查現場上，常會碰到的阻礙包含：業者態度不佳、惡言相向、人身威脅、黑道介入、當天停工、以機密為由拒絕給予資料、或是暗自錄音錄影等，請見王宏文等（2017）。

⁹ 有關此研究架構的形成過程，筆者首先蒐集整理官方資料，將整個廢食用油品事件的發展脈絡做一歸納整理，發現該事件主要由 3 個重大個案所構成，依序分別為：郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件、正義飼料油品事件、頂新劣質油品事件（其處理過程請見後面）。但這三個事件的發生地及緣起不盡相同，涉入的單位也有所差異，為完

圖 2 廢食用油品事件之跨域治理分析架構



資料來源：本研究自行繪製

筆者在初步整理官方文件之主要參與者後，將分析焦點放在中央與地方政府的衛生單位、環保單位及檢調單位，並輔以它們和其他相關單位間的互動關係，藉此來全面性的瞭解事件整體的處理過程與運作。並依據前述所歸納的理論觀點，來了解各行政單位的行動，政府為何會在此一事件中發生這麼多的失誤，導致政府信用破產，及其對跨域治理的影響。

肆、研究設計及方法

本文的研究問題是想要了解黑心油品事件的整體全貌為何？事件發生的可能原因為何？以及政府在此一事件的處理過程為何？為何會發生這麼多的失誤，使政府信用破產？有哪些影響跨域治理的因素？

為回答前述之研究問題，本研究首先蒐集相關資料，這包含黑心油品專區中的相關資料、¹⁰ 官方新聞稿、文宣品、監察院調查報告、地檢署起

整呈現廢食用油品事件的府際部際之互動關係，本文將逐一檢視 3 個事件的發展過程與處理經過，方可全觀且周延的瞭解涉入單位的互動競合。

¹⁰ 黑心油品事件見諸媒體之後，中央政府迅速協調各部會之權責與業務，責成衛福部食藥署、環保署、農委會、經濟部、法務部等成立黑心油品專區，將案件辦理之最新消息與進度或相關制度的修改訂定等消息，均公布於此專區中。

訴書、法院裁判書等。¹¹ 這有助於本研究找出與此一事件相關的政府單位，及各政府單位於該事件中的立場、互動及角力。此外，依據上述資料，筆者初步繪製此一事件的發展脈絡與政府的處理措施，特別著重在各政府單位的行動順序與互動關係，即附錄 1 至 3 的時序圖初稿，除了標明這些行動措施中，模糊不清、缺漏、或交代不明之處之外，也從文獻探討中的理論視角出發，來挖掘其中跨域治理的可能障礙，作為後續深度訪談之基礎。

透過上述二手資料的整理過程，本研究首先找出幾個食安管理上跨域治理的斷點（breaking points），再透過一手資料的實際訪談來了解這些斷點背後的出現原因，以及後續的相關處理過程，來呈現事件處理過程的全貌，並且了解各行為者背後行動的可能原因，藉以找出跨域治理當中的問題所在，最後再提出相關的政策建議，來提供政府單位參考。

本文在整理相關資料之後，發現黑心油品事件主要由 3 個子事件所構成，即郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件、正義飼料油品事件、頂新飼料油品事件。茲簡述如下：

1. 郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件：該事件主要為郭烈成自 2010 年起，於屏東縣竹田鄉成立地下油品工廠後，自進威公司及順德企業行等業者購入動物飼料用油、餛水油、廢食用油及豬皮革廢油等，加工製造為食用油脂，並銷售給強冠公司，經加工製造為豬油後，售於下游業者與家戶。
2. 正義飼料油品事件：本事件是正義股份有限公司自上游廠商購入不可供人食用之動物性飼料油脂，然後加工製成正義香豬油及維力清香油等產品，並販售給下游廠商與民眾。¹²
3. 頂新劣質油品事件：該事件主要為頂新製油公司，從越南大幸福公司進口不可供人食用之飼料油脂，但卻以食用油脂之名義報關進入我國，再摻入加工製成多款食用油脂，轉售予下游餐飲業者及社會大眾作為食用油使用。

¹¹ 這些資料包含 370 則官方新聞稿，8 份監察院調查報告，2 份起訴書，136 份裁判書，及 208 份的政府出版品與文宣。

¹² 正義股份有限公司為我國知名豬油製造大廠，頂新國際集團於 2005 年收購該公司，納入其製油產業體系。

在訪談對象的選擇上，採取立意抽樣（purposive sampling）與滾雪球抽樣（snowball sampling）的方式來進行。筆者首先依據前述資料，初步繪製上述 3 個事件中，政府各單位的行動時序圖之後，藉由交叉比對，篩選關鍵執行機關，來做為本研究初擬的訪談名單。在訪談中，有些熱心的政府單位會推薦其他相關的執行單位，筆者也都加以訪談。

筆者在 2015 年 10 月至 2016 年 3 月之間進行訪談，訪談名單如表 1 所示，共計 11 個政府單位，17 位受訪者。在中央與地方行政單位方面，以各科主管及技正為主，其負責的業務性質大多是食安相關政策的規劃、執行與稽查；而檢調方面以檢察官及調查員為主，負責犯罪偵查與起訴。¹³

筆者採取半結構式的訪談方式，藉由上述對官方資料的整理，筆者針對不同的受訪者，就其參與不同事件的部分，規劃不同的訪談題綱，其目的為深入了解各單位之業務職掌及互動情形，題綱大致如表 2 所示。

在訪談資料的整理上，本研究依 Patton (2014) 進行資料分析與統整。首先，本研究的受訪者均同意筆者將訪談過程錄音之請求，筆者於訪談結束後 7 天內，完成逐字稿之謄寫。其次，本文針對逐字稿進行最初的概念分類與標示，依不同分類標準予以整理歸納。最後，本文針對官方資料與訪談資料進行交叉分析與比對，以減少研究偏誤，提高本研究的信效度。

¹³ 在本文的受訪對象中，筆者透過對政府二手資料的整理與分析後，認為在這事件中的主要行為者是衛生與環保單位，礙於人力因素，沒有對農委會、經濟部、外交部、海巡署等相關單位進行訪談。此外，訪談對象中缺少中央的衛生單位，主要的原因是因衛福部在此事件中飽受責難，因此迴避筆者的訪談，但有表示其所有的處理過程，都發布在官網的黑心油品專區上，只是媒體沒有報導或很少人願意仔細查看及整理，因此建議筆者可以從中取得研究所需資訊；再者，在此事件的處理過程中，地方衛生單位是主要的執行者，在整個事件的處理過程中，也常與中央單位開會協調，因此筆者可以透過訪談他們來了解中央衛生單位的作為；最後，本文僅訪談到一位檢察官，這是因為檢察官本身身分較為特殊，且具一定敏感性，筆者花費許多心力聯繫，最後僅成功訪談到一位檢察官，這也是本文的研究限制之一。

表 1 本研究之訪談名單

編號	受 訪 單 位	身 份 別	受 訪 時 間	受 訪 地 點
A1	地方衛生單位	科 長	2015/11/27	受訪者辦公室
A2	地方衛生單位	科 長	2015/12/07	受訪者辦公室
A3	地方衛生單位	技 正	2015/12/07	受訪者辦公室
A4	地方衛生單位	科 長	2015/12/04	受訪者辦公室
A5	地方衛生單位	科 長	2015/12/25	受訪者辦公室
A6	地方衛生單位	股 長	2015/12/25	受訪者辦公室
B1	中央環保單位	科 長	2016/02/26	該單位會議室
B2	中央環保單位	技 正	2016/02/26	該單位會議室
B3	地方環保單位	科 長	2015/12/22	受訪者辦公室
B4	地方環保單位	專門委員	2016/01/28	該單位會議室
B5	地方環保單位	技 正	2016/01/28	該單位會議室
B6	地方環保單位	股 長	2016/01/28	該單位會議室
B7	地方環保單位	專 員	2016/01/28	該單位會議室
B8	地方環保單位	科 長	2016/01/21	受訪者辦公室
C1	大學公共行政學系	副 教 授	2016/01/05	受訪者授課教室
D1	法務部調查局	調 查 員	2015/12/23	該單位訪客室
D2	法務部地檢署	檢 察 官	2016/03/18	戶外餐廳
D3	大學法律系	教 授	2017/09/14	該單位會議室
D4	大學政治系行政法	教 授	2017/09/14	受訪者辦公室

資料來源：本研究自行整理

120 臺灣食安管理中的跨域治理：
以 2014 年黑心油品事件為例

鍾瑞萱、王宏文、蔡逸敬

表 2 訪談題綱列表

編號	題	綱	對應之影響跨域治理因素
1	請問在該事件中，貴單位負責何項業務？而在執行業務時，與哪些政府單位有互動關係或業務上的往來？		法規制度環境
2	請問如何與上述單位聯絡？其管道或程序為何？又如何進行各單位間的分工及溝通？		溝通與決策過程
3	請問貴單位與其他單位互動過程中，是否產生認知不同或對事件看法相異的情況？又如何解決？		溝通與決策過程，領導與互信
4	如本文附錄 1 郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件中的政府動時序圖（依各單位所負責之權責而有不同提問）所示，關於 2014 年 9 月強冠企業、郭姓負責人之油品工廠的現場稽查與蒐證工作，有下列問題請教，茲分述如下： 1. 如何獲得相關消息？由誰啟動稽查？又由誰主導稽查？是否排定稽查計畫？或本次稽查工作是在原本之規畫中？ 2. 為何會同屏東縣環保局、屏東地檢署、高雄市衛生局及環保局、南區稽查大隊、刑事局、保七大隊等至強冠企業進行搜索？選擇之原因為何？又如何分工？ 3. 該企業之廠址非貴單位之管轄區，貴單位如何處理管轄權之問題？或如何請其他行政部門協助此業務？ 4. 在本次現場稽查與蒐證工作前，是否已長期追蹤此上述工廠之生產行為？ 5. 請問偵查結果如何呈告衛福部？程序為何？再者，衛福部在此次蒐證與稽查工作中扮演何種角色？又如何分配工作？		法規制度環境，溝通與決策過程，領導與互信，行政與檢察機關之互動合作
5	關於本文附錄 1、2、3 整理之稽查過程，是否有錯誤或敘述模糊之處？		法規制度環境，溝通與決策過程，領導與互信，行政與檢察機關之互動合作

資料來源：本研究自行整理

伍、研究發現

黑心油品事件於 2014 年 9 月 4 日見諸各大媒體，議題持續延燒 3 個月以上，不僅震驚我國社會，引發民眾譁然，亦促使中央及地方行政部門檢視食安相關政策的灰色地帶與執行層面的缺失。

本研究所指黑心油品事件之範疇，係指郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件、正義飼料油品事件及頂新劣質油品事件。這看似相互連貫且延續的 3 個事件，其實每一子事件各有不同的發生原因與處理過程，本文將先簡介黑心油品事件發生當時的制度環境，然後說明上述 3 個子事件的處理過程，以了解相關政府單位的互動關係。

一、事件發生的法規制度環境與相關政策執行

(一) 生質柴油政策的存廢

我國爲了發展能源多元化，經濟部能源局於 2007 年 7 月起執行綠色城鄉應用推廣計畫，該方案爲期 1 年，以桃園縣、嘉義縣、嘉義市作爲示範區，係利用動植物或廢食用油脂製成之生質柴油，以 1% 的量摻配進柴油而成 B1 柴油。

環保署因應該政策，於 2007 年盤點統計國內 1 年之廢食用油數量，同時執行廢食用油回收機制，針對總公司資本額達 5,000 萬元以上之西式連鎖速食店，及資本額達 500 萬元以上且產生廢食用油之麵條、粉條類食品製造業等，將其所產生之廢食用油稱爲事業廢棄物，業者應於指定網頁中申報該廢棄物之流向，並送至合法之廢食用油再利用機構，¹⁴ 再製成生質柴油或硬脂酸原料；然而，家戶、機關學校、攤商、小型餐飲業者所產生的廢食用油卻未在此政策的管制範圍，而暗藏隱憂（行政院環保署，2015）。

上述推廣計畫在確認油品穩定性及車輛使用無虞後，經濟部於 2008 年 7 月全面推廣 B1 生質柴油計畫。因 B1 生質柴油政策之成功，經濟部於 2010

¹⁴ 如承德油脂股份有限公司、靖騰能源股份有限公司、台灣新日化股份有限公司等。

年 6 月起提高生質柴油摻配進柴油的比例，由原 1% 提高至 2% 的 B2 柴油。但全國加油站公會、遊覽車公會、及貨車全聯會等，於 2013 年起反映 B2 生質柴油會導致車輛濾網阻塞及熄火等問題，¹⁵ 故經濟部於 2014 年 5 月暫緩 B2 生質柴油政策（李欣芳，2015）。

在 B2 生質柴油政策暫緩之後，經濟部僅協調中油公司及台塑化公司將廢食用油攙配於燃料油之中，以做為燃料，並未積極協調處理其他廢食用油之流向，這導致廢食用油的市場價值大幅降低。在廢食用油品事件爆發後，經濟部為補足此一管制政策的缺漏，提出了兩項補救措施。¹⁶ 如受訪者 B8 與 C1 所述：

經濟部之前是公告廢食用油再利用，拿來當作生質柴油，後來是 103 年 5 月之後就把這個政策取消掉，所以之後這些油沒有去處，流入食品。(B8)

B2 的政策本身先暫停，那問題就來了，暫停本身又是一個問題，這就是經濟部害到衛福部的原因，廢油流入食品鏈。(C1)

上述 C1 認為是經濟部害到衛福部的原因是：當油品安全出現問題時，一般社會大眾會將責任歸於衛福部食藥署的管制不佳。但在這案例中，因食品科技的發達，理論上，不肖業者可購買不適當的原料，然後藉由精煉油的技術，使生產的油品符合國內油品的檢測標準，如此食藥署無法透過檢驗的方式來得知廠商是否採用不適當的原料，故原料來源的管制就變得非常重要。換句話說，在這個案例上，因經濟部對於廢食用油的管制出現漏洞，使不肖廠商有機可趁，也就是使用不當原料來製油，這是食藥署無法透過檢驗來得知的。這也就是受訪者 C1 認為是經濟部害到衛福部的原因。

¹⁵ 受訪者 D1 表示：「那時候法令還有，後來就沒了，計程車去抗議啊，說用了 B2 生質柴油卡油路，車子會故障，這個政策就停了，廢回收油價錢就掉了，一桶之前可以收到 300，後來現在剩大概 100 多吧，那時案件一辦下去，50 塊錢都沒人要，這個市場的價錢就是決定後端的需求。」

¹⁶ 這兩項補救措施包含：第一，於 2014 年 10 月 29 日與中油公司及生質能源業者簽訂合作同意書，以建構廢食用油去化之後續利用平台；第二，強化與環保署之合作，確保廢食用油之出口屬合法之去化管道，以提高其市場價值（謝瓊竹，2014；衛生福利部食品藥物管理署，2014）。

(二) 廢食用油回收機制與油品分流管制的問題

在廢食用油回收機制上，因當時環保署認為家戶及小型攤商等所產生的廢食用油非屬《廢棄物清理法》之管理範疇，限縮管制範圍，而產生廢食用油回收管制機制的漏洞（內政部警政署保案警察第七總隊第三大隊，2014）。

在黑心油品於 2014 年 9 月初爆發初期，中央各部會就此一事件之權責認定，意見分歧；但在事件愈燒愈烈及龐大輿論壓力下，環保署坦承過去廢食用管制之漏洞，並於 2014 年 9 月 12 日邀集各縣市環保局研商改進廢食用油的回收機制，但在訪談過程中，環保署似仍不認為這項作業應由其負責，且認為上述廢食用油並非導致該事件之關鍵成因之一；¹⁷ 筆者推測環保署之行動邏輯，應是考量自身的資源有限，故藉由窄化廢食用油之定義，來達到限縮責任範疇之目的，但卻也因此產生廢食用管制之疏漏。¹⁸

廢食用油其實有它的市場，譬如說拿去做飼料、做生質柴油，本來那個是賣錢的，以前就廢棄物這一塊並沒有特別去管這個東西啦，他本來就有市場機制。(B5)

啊如果你沒有公告（廢食用油應回收），他（廢棄物清理法規範之事業廢棄物以外的對象）隨意丟棄，也沒有違規，……，就是直接丟棄在垃圾裡面去，就比較不好，所以我們公告應回收的話，清潔隊

¹⁷ 如受訪者 B1 表示：「其實這個事情有點被誇大了啦，因為它（廢食用油）原本就不應該進到食品，我們也很難想像業者為什麼要做這個事情，原本的市場在，它原本本身就是可以回收再利用。但是媒體一渲染之後，監察院介入調查，就變成行政機關就要……，等於變成要有一批人成立一個專案，這些工作平常就有分權責在做，那是業者他本身不守法嗎，然後被渲染成這麼大。」

¹⁸ 環保署將家戶、小型攤商、機關學校等產生之廢食用油，稱為一般廢棄物，將其納入《廢棄物清理法》之管制範圍，應交由清潔隊與合格清除業者回收，如將廢食用油交由無證業者非法回收，將依廢棄物清理法處新臺幣 1,200 至 6,000 元；對於未取得合格身分之回收業者仍收受廢食用油，將移送法辦，或依廢棄物清理法處新臺幣 6 萬至 30 萬元。而環保署將廢食用油定義為食用油經過油炸、烹煮等相關程序後，無法再使用者；而餿水油（食物殘渣經烹煮後，上層浮現之油脂）係屬廚餘之一，指丟棄之生、熟食物及其殘渣或有機性廢棄物，不屬廢食用油回收之範疇，然餿水油之流向問題現今仍是油品管制政策的灰色地帶。

就多一個工作。(B8)

這件事情從中央的角度來看，其實是環保署害到了衛福部，原因是在於說喔，廢食用油的回收，就是那個地方出問題，而環保署的角色又跟地方環保局有關，我舉一個例子來講，他們一開始就吵說，一開始從中央的角度來看就是說，環保署不認為他該去收，這件事情跟他無關，但衛福部認為這件事情跟你有關。(C1)¹⁹

另外，在我國油品分流管制措施上，因我國油脂的生產量有限，但需求的油脂多樣且數量龐大，故需要從西班牙、澳洲、美國、日本、越南、法國、義大利等國進口不同的油脂，如不可食用的動物性油脂、動植物混合油、²⁰ 植物性油脂、工業用油、食用油脂等，政府針對上述各類油脂的進口，由相關權責單位進行邊境查驗及流向的監控。例如食用油脂之進口查驗係由衛福部食藥署負責，工業用油脂之進口查驗由經濟部管理，而飼料用油則由農委會負責（衛生福利部食品藥物管理署，2014），因此民間業者以不同名義進口油品，負責稽查與管理的政府單位就會不同；但各行政單位邊境查驗的狀況不同，缺乏彼此的協調與資訊的分享，導致不肖廠商趁隙而入，而進行不當行為。²¹ 誠如受訪者表示：

¹⁹ 受訪者 C1 認為環保署害到衛福部的意思是，因食品科技進步，廠商精煉油的技術也跟著精進，即使部分不肖業者使用不適當的原料，業者仍能藉由精煉油的技術，使其產品符合檢驗標準，因此食藥署無法透過後市場檢驗來察知業者是否使用不適當的原料，也就無法取得其違反法規的證據，因此原料的來源管制就變得非常重要。在此案例中，環保署對廢食用油的管制出現漏洞，導致不肖廠商採用廢食用油來當作原料並加工，而威脅油品安全，使食藥署被民眾指責，故才有環保署害到衛福部的說法。

²⁰ 不可食用的動物性油脂、動植物混合油可統稱為飼料用油，其油源相當複雜，多屬非供人食用的下腳料、加工副產物等次級原料提煉而成。

²¹ 例如在飼料用油進口的管制上，是由農委會負責，雖然農委會有對輸入的飼料、農產品、畜、禽、水產品等進行邊境查驗及後續管制措施，以落實源頭管理及追蹤追溯。但百密總有一疏，因於飼料用油非屬飼料詳細品目之產品，故不受《輸入飼料查驗作業要點》的規範，換言之，輸入飼料用油無需事先取得飼料登記證及辦理邊境查驗，且僅需負擔 6% 的關稅稅率；相較於食用豬油高達 20% 之稅率及龐雜的申報、抽驗程序，導致部分業者以飼料用油的名義輸入食用油，或是進口飼料油，並藉著管制的漏洞，流向食用油脂之生產鏈。

農委會的部分，會有關係是來自於豬的飼料油的部分流入食品的問題。……，飼料油有一段是從外面進來的，越南、香港，為什麼飼料油會進來，廠商為什麼要進飼料油，因為避稅，進飼料油的成本比較低，他要避稅，就混充，境外這個其實蠻重要的。(C1)

農委會經常會跟衛福部吵架，在這件事情上面來講，他也幾乎是過去吵架的翻版，……，就是你的飼料用油進入到食品安全管理裡面，從農委會的角度來看，這是你衛福部的事，衛福部會說這不是啊，是你害到我，雙方就各自楚河漢界，中間這塊就是灰色地帶，就是有這個灰色地帶的存在，才會讓廠商有可趁之機。(C1)²²

綜合上述，無論是小型食品業者的廢食用油再度回到食物鏈中，或是業者以飼料油名義進口油脂，卻混充食用油或是進入食用油生產鏈等情況，都可以說明在當時油品管制制度下，是由各政府單位依其權責分別管理，但相關部會的管轄範圍或權責存有模糊地帶或缺漏，而成為了不肖業者能夠利用的空間；故在事件發生後，中央協調各部會之分工，以釐清各部會的角色與權責。誠如受訪者所說：

事件發生後，發現有很多東西不知道誰要管，也沒人要管，踢來踢去的，所以中央就找所有的地方衛生、環保單位，大家坐下來，一條一條討論，這個東西該誰管。(A3)

二、三個事件的處理過程

(一) 郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件

自 2010 年 10 月起，屏東縣政府衛生單位及環保單位等就多次接獲匿名檢舉，內容大略是竹田鄉疑似有業者收購廢棄油脂，經加工後轉賣為食用油脂、或業者將未經處理之廢油直接倒入水溝，汙染農田及產生惡臭等，相關行政單位在受理後，有進行行政稽查，但因強制力有限及其他原因，

²² 這裡受訪者 C1 認為農委會害到衛福部，其邏輯是與前段環保署害到衛福部的邏輯一樣，也就是農委會在前端源頭管制不當，才會使不肖業者有機會購買不適當的原料來加工，而進步的精煉油技術，使衛福部無法查知其違法行為，在油品安全出現疑慮時，衛福部就會被民眾指責，這就是農委會害到衛福部的原因。

而無法有效的處理。

我們都有去做，去現場也有發現很多很不一樣的東西，啊問題是……，譬如說今天我明明知道他有在做，可是他把門關起來，然後來個相應不理，敲門也不回應，我們當初遇到是這個問題。(B3)

屏東縣，不是沒有處理，這個中間有去處理，可是……恩……，這個也不能、不適合跟你講，因為牽涉到屏東地檢署，這個都在偵辦中，所以不便跟你講，但之前都有去做一些現場稽查。(B4)

其中一位檢舉者老農備感失望，故花費 2 年時間自主蒐證，於 2013 年 11 月跨區向臺中市警察局檢舉，該局雖曾調查，但礙於路途遙遠且偵查能力有限，故轉而尋求屏東地檢署之協助，此為該案件由行政稽查轉為司法偵查之關鍵。

屏東地檢署於 2013 年 11 月 27 日受理立案，旋即指揮屏東縣警察局民生專組進行專案調查，在 3 個月後，認為有擴大追查之必要，故於 2014 年 2 月組成專案小組，分別於竹田鄉之郭烈成地下工廠及萬丹鄉的進威公司進行查察；屏東縣政府相關行政單位則於 2014 年 4 月起，被動配合專案小組的行政稽查。

專案小組於 2014 年 8 月掌握郭烈成可能觸犯刑責之證據後，向法院聲請搜索票獲准；於 9 月 1 日指揮刑警會同屏東衛生單位、屏東環保單位、高雄衛生單位、高雄環保單位就各自的轄區搜索 11 處相關地點，扣得更多證據，並傳喚郭烈成等人到案說明，郭烈成於 9 月 2 日經屏東地方法院裁定 5 萬元交保，於 9 月 4 日見諸媒體，引發民眾關注及後續一連串的食安事件。

在郭烈成地下油品工廠的客戶名單中，竟發現有符合我國良好衛生規範（Good Hygienic Practices, GHP）的強冠公司，因強冠公司為我國第二大豬油供應商，衛福部緊急啟動應變機制。首先，衛福部於 2014 年 9 月 4 日會同高雄市衛生單位，至強冠公司進行行政稽查及瞭解油品進銷項，並查封攙入劣質油品的全統豬油。第二，責成全國各縣市衛生單位查核確認夜市攤販、餐飲業者與食品行等強冠公司之下游業者名單，以利問題產品之下架回收作業；檢調單位亦將偵查重點轉向強冠公司的油品來源。

行政院則於 9 月 5 日責成法務部、衛福部、經濟部、環保署及農委會等單位，成立劣質豬油事件專案小組，欲透過跨部會的協調機制，全盤檢視可能漏洞，也有請法務部地檢署協助。但這過程在一開始時並不順利，因為各行政單位間仍存在本位主義，阻礙單位間之協調合作，惟行政院仍在 9 月 17 日宣布 8 項食品安全強化措施，²³ 各部會就其權責進行檢討與強化。

他們一開始就吵說，從中央的角度來看就是說，環保署不認為他該去收廢食用油，這件事情跟他無關，但衛福部認為這件事情跟你有關，……，因為環保署認為說，按照廢棄物清理法第 39 條規定來說，那個東西不算是廢棄物，他是可以循環的。……，後來這件事情，經過跨部會的協調之後，還是要由環保署去處理，所以你可以看，我們現在是倒過頭來講，你就可以知道環保署其實是在踢皮球。(C1)

此外，強冠公司的帳冊顯示其上游油源複雜，郭烈成地下工廠只是其中之一，其他還包含永成油脂、永成物料及香港的金寶運貿易公司等；針對境外進口油脂的部分，衛福部於 9 月 8 日，請求香港食物環境衛生署食物安全中心協助調查，香港食物安全中心於 9 月 11 日回覆，金寶運公司僅販售動物性油脂，但強冠公司自 2008 年起，透過假造之報關文件，以食用油脂的名義從該公司輸入動物性油脂；據此，衛福部馬上加強對從香港、中國及澳門輸入之食用油品的管制。9 月 30 日屏東地檢署偵查結束，以違反食品衛生管理法為由，起訴郭烈成等 8 人。

郭烈成事件裡面，有一部份是，強冠的部分是從香港進口油脂出了問題，那香港是進口工業油。(A4)

綜合上述，筆者整理出幾個重點：第一，本事件的爆發顯示中央行政部會的權責歸屬是不明確的，各單位在資源有限及成本的考量下，並不願意主動去釐清灰色地帶的權責，在事件爆發之後，一開始也是想要推託，但在行政院的堅持與協調下，各行政機關也就開始補強其權責範圍，採取

²³ 8 項強化食品安全措施包括：加重刑責罰金、提高檢舉獎金、中央檢舉專線、油品分流管制、廢油回收管理、落實三級品管、食品追溯追蹤及食品 GMP 改革等。其辦理情形請見黑心油品事件專區（衛生福利部食品藥物管理署，2014）。

應當的行動，例如環保署強化廢油之回收管理，建立廢油回收個體戶的納管機制等。

第二，在郭烈成事件當中，地方行政單位是有收到檢舉信件的，但因地方行政單位事務繁多，人力與財務資源有限，且強制力有限等，²⁴ 而沒有稽查出來，延誤時機。

第三，此一事件能夠被查出的主要關鍵是老農跨區向臺中市警察局檢舉，然後轉由屏東縣地檢署偵辦，筆者認為屏東地檢署的專業能力與積極態度是查出此一事件的關鍵因素，但在偵查過程中，因偵查不公開及行政單位與地檢署的互信程度不夠的情況下，造成行政單位在地檢署公開案情前，很難獲得相關資訊，就會顯得好像無法掌握資訊與狀況，本文認為在目前實務上，這似乎是很難避免的。

第四，在此事件爆發後的處理上，筆者認為行政單位在龐大的外部壓力下，是有採取積極行動的，強冠公司的涉入使衛福部提高警覺，不僅清查其進銷項狀況，也將資料移送法務部地檢署偵辦，並在地檢署的努力下，能夠查出後續正義飼料油事件。另外，衛福部也發文請外交部協助調查國外油源的安全性，這也間接促使政府能夠查出頂新劣質油品事件，這顯示行政單位在郭烈成與強冠事件的處理上，是有依據專業，從各方面來積極清查油源的安全性。惟這也顯示政府在事件爆發之前，可能因為人力或財務資源不足，而沒有積極查核進口到我國之食品或原料之國外廠商安全性。

(二) 正義飼料油品事件

揭發本事件的過程是經由兩條不同且獨立的軸線，即由臺南檢調單位，及高雄市地檢署及衛生單位等來分別進行調查，茲將它們的處理狀況分述如下：

第一個軸線是由臺南檢調單位所進行，臺南調查單位於 2013 年 3 月 5 日接獲民眾拿著兩桶向廢食用油回收業者購買來的劣質食用油檢舉，在歷經 1 個多月的追蹤調查後，沒有突破性發現，僅知道其煉油設備設於臺南市

²⁴ 例如受訪者 A3 表示：「我們人力是不夠的，尤其像是食品工廠的管理，本來就是需要多一點的人力去加強查核，有時候單靠一兩位，能力有限」。

關廟區，並將收購之廢食用油轉售於東昇綠能環境清潔公司（後簡稱東昇綠能公司），案件陷入膠著，一度興起就此結案的念頭。

東昇廢炸油的銷向有幾間大型的公司，他們就是做肥皂、生質柴油，查一查真的沒轍，後來就是沒有什麼進展啦。(D1)

在 102 年那時候就有這個線索，但這個線索不是說一看就是頂新啊正義啊，一開始的案件不是針對他們。(D1)

然臺南調查單位仍不放棄希望，於 2014 年再次整理歸納過去 1 年多所獲得的資料，並繪製東昇綠能公司的油品進銷項關係圖，結果發現其將廢食用油轉手給鑫好公司，再轉售給其他公司；在調查鑫好公司的進銷項時，發現其油源相當複雜，其從多處上游油脂公司購入廢食用油、動物性飼料用油、棕梠油、動植物混合油等，再販售給多家不同類型的公司，這包含合法之廢油清除機構、綠能公司及食品公司等，其中，赫然發現正義公司亦在其名單中。

原本猜想鑫好公司將自東昇綠能公司收受的廢食用油轉售正義公司，其實不然，鑫好公司確實將自東昇綠能公司收受之廢食用油轉售給合法清除機構，然其不法行為是將購自嘉義縣久豐公司、雲林縣晉鴻商行、晉瀧公司、福瀧公司的不可食用動植物混合油及飼料用油，轉售給正義公司，正義公司再混摻於食用豬油內製成維力清香油等產品。

在 2014 年 9 月 4 日郭烈成地下工廠及強冠劣質油品案爆發之後，我國多家製油大廠之油品來源備受檢視，臺南市調查單位在逐漸掌握上述油品流向等證據後，臺南地檢署遂於 2014 年 10 月 6 日指揮臺南調查單位、警察局，會同臺南市、高雄市、屏東縣所屬之衛生單位、環保單位及城鄉發展單位等，前往高雄市鑫好公司及其負責人—吳容合住所搜索，並於 10 月 7 日晚間羈押吳容合，擴大清查該公司之上下游廠商及油品銷售通路；並在 10 月 8 日發布記者會說明查獲鑫好公司販售飼料油脂給正義公司，混充製成食用豬油，該消息再度衝擊我國的豬油市場，亦跟衛福部長之前所做的油品安全保證形成強烈對比（韻寰，2014），使政府信用破產。²⁵

²⁵ 如魏宜嘉（2014）、黃文彥（2014）。

後來才知道他（鑫好公司）不是把廢回收油賣給正義或強冠，他是賣飼料油，成品是做成豬油，飼料油是加在豬油，因為豬隻豬價一直在漲，國內的豬油又貴，所以商人就有動機利潤。（D1）

他（臺南地檢署）那邊是已經有一些資料了……，當案子已經成熟了，他就會通知我們，哪天到現場，去到現場之後，就針對這些事情去查，有時候我們的人去，也不知道他們要做什麼，後來才慢慢瞭解他們到底在查什麼。（A1）

本案件的第二條軸線是在 2014 年 9 月 4 日郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件爆發後，衛福部針對國內豬油市場市佔率高的油脂大廠全面清查，以瞭解其油脂來源及油品品質，發現正義公司的油脂進銷數量與上下游通路商所提供的帳單明細有明顯出入，故於 9 月中下旬彙整相關資料檢送高雄地檢署請求協助。²⁶

高雄地檢署收到衛福部檢送的相關資料後，於 9 月 25 日指揮刑事局南打中心會同食藥署南管中心分赴高雄市、嘉義縣、雲林縣、屏東縣等地，針對正義公司及其上游油品供應商進行搜索，欲透過相關帳冊資料比對分析該公司之油品供應網絡，發現其中多家公司均為空殼公司，無法得知確切的油品供應商，案情陷入膠著。

為突破當前的困境，高雄地檢署檢透過掌握油罐車車牌及銷貨磅單等方式，逐一釐清正義公司的實際油品來源，這才發現其進貨廠商包含永成油脂、永成物料、久豐公司、裕發公司、鑫好公司等，才得以突破困境。

本案件值得深究的層面如下：第一，地檢署或調查局偵辦案件是非常花時間與精力的，調查進度也很難預期，加上偵查不公開，行政單位很難在偵辦期間獲得相關情資，就會顯得好像無法掌握資訊與狀況，例如在此一案件中，衛福單位在 9 月底時有對正義公司進行行政稽查，並沒有查到什麼，但臺南市地檢署就在 10 月 8 日公開鑫好公司販售飼料油給正義公司，導致行政部門信用破產（蔡明樺等，2014）。²⁷

²⁶ 這是因為正義公司設籍於高雄市。

²⁷ 新聞中：「食藥署代理署長姜郁美昨解釋，上月 25 日要求正義暫停出貨，僅是道德勸說，因為雖然覺得很可疑，但檢調還在調查中、尚未確認有不法，無法公布業者名單，

第二，衛福部在臺南地檢署於 10 月 8 日發布記者會前，對於相關資訊來不及反應，是一大缺失。主要的原因是當時油品風波尚未平息，地方衛生單位在 10 月 6 日時，是有配合臺南地檢署所發動之聯合搜索行為，筆者從訪談或官方資料中，不確定地方衛生單位是否有將相關資訊通知衛福部，但這仍顯示相關行政單位除了敏感度不足外，可能還缺乏有效的溝通機制。

第三，在檢調單位方面，基於偵查不公開原則及偵查無管轄權限制的特性，而有一些撈過界的爭議，這也導致高檢署在 10 月 15 日召開協調會議，決定由哪個地檢署來負責調查。例如 10 月 9 日臺南地檢署想要傳喚鑫好公司的上下游廠商負責人到案說明，以釐清油品供應網絡，但因這些廠商位於不同縣市，如久豐公司設址於嘉義縣、晉鴻商行、晉瀧公司、福瀧公司設址於雲林縣，為避免偵查權之爭議性，故臺南地檢署則將其偵查權交於各所轄地檢署及行政單位接續偵辦，如受訪者所說：

檢察官就發現說，再這樣下去，就是已踩到人家的線了啦。……那時候各地檢署爲了這個都有一些意見啦，因為高雄地檢說我們之前也有去查，怎麼被你查走了，臺南這邊只針對吳容合的部分，吳容合最後被收押在臺南這邊，雖然鑫好在高雄，但我們是透過消息才追到高雄。(D1)

高雄地檢署從很早就開始調查正義了，……，我不知道高雄的情資在哪裡，但是當然會在 10 月 15 號開這個高檢署的協調會議的時候，其實就是各個地檢署手上都有廢食用油的案子，才會去開這個會，只是到最後開花結果的是不是這個案子，就不一定。(D2)

(三) 頂新劣質油品事件

有鑑於強冠公司向香港金寶運貿易公司進口近 300 噸僅供動物食用的工業豬油混攪入供人食用油品事件，衛福部乃針對我國前幾大之輸入油脂大廠，於 2014 年 9 月 15 日函請外交部駐外單位協助查察輸入油脂的合法

更無法強制產品下架。而當檢方查出不法時，衛福部事前並未獲得訊息（蔡明樺等，2014）。」

性，及是否可供人體食用等相關問題。這項行動並非早已得知頂新製油之不法行為，僅是針對郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件之後續處理措施，在當時，大多數代表處皆回覆輸臺之油品沒有問題。²⁸

但外交部駐越南代表處於 2014 年 10 月 9 日下午急件電報轉越南工商部之回覆，頂新製油公司自 2013 年 6 月起已進口多批之越南大幸福公司所生產的豬、牛、椰子油等，該公司外銷的原料是飼料油脂，並不適用於供人食用的油品之中。

衛福部乃採取緊急行政稽查，於 2014 年 10 月 9 日下午同步電郵通知中區管理中心、南區管理中心及彰化縣衛生單位該消息，另於同日稍晚電郵通知屏東縣衛生單位，²⁹ 函請上述單位查核越南大幸福油品之流向、進出口報驗資料、製成商品、及下游業者等相關資訊。

當初因為我們在 9 月的時候，不是發生那個郭烈成、強冠餿水油事件，所以那時候衛福部就很擔心說，因為那時候郭烈成事件裡面，強冠的部分是從香港進口油脂出了問題，……，那時候衛福部也擔心說國外的進口油，會不會像強冠這樣子，進一些有問題的油，導致臺灣進口有一些問題，所以衛福部發文，透過外交部協助調查，……，針對國內進口油的幾大排名，量最多的國家，他們不知道抓前幾，然後把這些名單請那個去協助調閱相關資料，然後才 pass 回來這問題。(A4)

食藥署於 10 月 10 日會同彰化縣衛生單位、屏東縣衛生單位、國稅單位及地檢署至頂新製油總公司（永靖廠）執行行政稽查，並針對疑點進行瞭解時，頂新總公司永靖廠說明並沒有人曾經至越南大幸福公司訪廠，也無法提供完整進銷項資料，一直推託因油品進口後直接進屏東內埔廠儲

²⁸ 衛福部主要針對我國油脂輸入大國進行查察，約有 12 國，包括輸入豬、牛油等動物性油脂的西班牙、澳洲、美國、日本、波蘭、越南，以及輸入植物性油脂的加拿大、法國、義大利等，其中已有 9 國確認提供清單，另 3 國正在洽談中。

²⁹ 頂新製油的總公司位於彰化縣永靖鄉，而從境外輸入的油脂則直接進入其位於屏東縣內埔鄉的屏東廠油槽，故食藥署通知該地區之衛生主管機關至兩廠進行查核。而中區管理中心及南區管理中心的角色為中央駐地方代表，其功能為協調及協助地方稽查、查驗海關產品等。

槽，相關資料應至內埔廠索取，故當時僅帶回部分進口報單及下游業者等資料。

檢察官為比對從永靖廠所獲得之資料的真實性，加上一些情資，在申請搜索票後，於 10 月 11 日指揮刑警，會同彰化衛生單位前往屏東內埔廠搜索，同時彰化衛生單位亦先將頂新製油之下游業者資料，以傳真的方式通知相關中央主管機關及衛生單位，以利各行政單位可事先掌握問題油品之流向，強化橫向及縱向的資訊流通與協調。

剛好我們稽查過後，大幸福的負責人就要回來了，所以也發現了很多疑點，因為你拿不出來就是有問題嘛，一個正常的公司，怎麼會這麼奇怪，所以就申請了搜索票，隔天我們就是換到屏東廠去搜，但怎麼會到屏東廠去搜，因為我們手上有一部分這邊的資料，我們希望拿現場公司看到的資料到工廠去比對。(A4)

10 月 11 日的搜索仍沒有查獲突破性之證據，內埔廠人員推託表示部分帳簿資料在總公司，地檢署乃聲請羈押內埔廠品管組蔡姓組長、越南大幸福楊姓負責人及頂新製油常姓前總經理，以避免串供逃逸之虞。

10 月 13 日彰化地檢署指揮刑警，會同彰化衛生單位、國稅單位再次前往彰化永靖廠搜索，結果發現關鍵文件，並在 10 月 15 日於高檢署召開協調會議後，該團隊於 10 月 16 日至味全公司總部、董事長住家、及 101 總部等搜索，發現該公司人員至越南訪廠之出國報告及會議紀錄等。

這事件顯示：第一，這事件爆發的關鍵點在於衛福部於 9 月初函請外交部協助查詢進口到我國之國外油脂大廠之合法性，而越南代表處於 10 月 9 日回報重要訊息，而導致後續一連串的調查發現，在這些事項的處理上，政府並沒有包庇財團的情事（蔡明樺等，2014）。但衛福部未能在事前掌握國外油品大廠情況是事件發生的主要原因，此外，衛福部既然已經請外交部協助調查，顯然知道這是潛在的風險因子，應該作一些預防的措施，而不應在情況尚未明朗之前，由衛福部長在 9 月中就作出保證油品安全之承諾（韻寰，2014）。

第二，政府在接獲越南代表處的資訊後，行政單位與檢調單位便展開緊湊的調查過程，在與廠商互動的過程中，並不是那麼容易就能取得犯罪

證據，而需要衛生單位與檢調單位專業的協調合作，³⁰ 將所查到的混亂資訊抽絲剝繭，找出重要疑點，然後再進行下次的搜索調查，因此需要一些時間，地方衛生人員及相關調查人員等在當時面臨龐大的身心負擔，而有賴上級給予更多的支持。

第三，黑心油事件發展至今，歷經外界的壓力與批評，以及內部的協調改善後，行政與檢察相關單位的資訊分享與溝通狀況已經有改進，例如在調查過程中，某一縣市的衛生單位會將所查到的資訊分享給中央與其他縣市的衛生單位，以縮短調查時間與成效。

(四) 小結

綜合上述 3 個事件，新聞報導多認為政府在黑心油品事件中的處理上是荒腔走板，導致民眾對食安及政府信心全失。但本文在整理這 3 個事件的發生與處理過程後，認為事件發生原因在於過去各政府單位對於油品管制存在許多灰色地帶與缺漏，累積起來而一次爆發。

在事件爆發後，筆者將政府的關鍵行動列舉如下：在郭烈成及強冠事件中，老農轉向臺中市警察局報案是一關鍵（附錄 1 的第 5 及 6 項），爾後臺中警察局因路途遙遠，將此案轉由屏東地檢署處理，而屏東地檢署的努力調查是本案的關鍵行動，這顯示屏檢的獨立偵辦行動發揮了效果，行政機關在此案件中，一開始是被動配合的，但後續也積極協調釐清案情，才調查出後續一連串的違法行為。

在正義飼料油事件中，政府的關鍵行動是衛福部在前一事件爆發後，衛福部除了清查郭烈成與強冠的進銷項紀錄之外，更進一步清查國內豬油廠商之原料來源等，在發現正義公司有疑慮後，將相關資料檢送高雄地檢署調查（附錄 2 的第 5 項）。這顯示行政部門有亡羊補牢，清查市場，也因此糾出害群之馬，但在偵查不公開與臺南地檢署獨立辦案下，雖行政院在 9 月 17 日公布 8 項食品安全強化措施，但臺南地檢署在 10 月 8 日發布記

³⁰ 這顯示行政單位與地檢署的合作是可行的，例如受訪者 A4 表示：「×××地檢署要公布新聞稿之前會先給我看過，事先做準備……會先講好，透過中間的訊息傳遞平台。」；受訪者 D2 也表示：「因為中間有建立信任關係，我知道不會洩漏資料，所以就會把一些廠商名冊、品管資料先給他……，我們有默契。」。

者會說明正義油品案情，行政部門看報才知道案情，導致行政部門信用破產，筆者認為這是行政與檢察單位缺乏互信與溝通所致，行政單位在此案件的處理上並沒有消極不處理。

在頂新案中，關鍵點是衛福部在 9 月初黑心油案件爆發後，清查相關油源，並函請外交部協助查詢進口到我國之國外油脂大廠之合法性，越南代表處在 10 月 9 日回報有問題（附錄 3 的第 1 及 2 項），才引發一系列的後續調查，這顯示行政單位並未隱匿資訊，而是有積極查證，在民眾巨大壓力下，調查過程中的溝通協調狀況也大幅改善。上述顯示行政院在這些案件的處理上，有積極介入，例如釐清各部會的權責範圍與職掌，強化廢食用油的回收機制及邊境管理等，也因此調查出正義飼料油品事件與頂新劣質油品事件，並沒有掩蓋消極之情事。

惟這些行政稽查或案件的偵查與調查都需要一定的時間，在事件的後續處理上，也就是大約 2014 年 9 月底或 10 月初時，衛福部忽略了國外的風險因子，且似未能掌握地方政府與地檢署的調查進度，在龐大的外部壓力下，太早提出食安改進計畫，讓民眾有樂觀的期待，在臺南地檢署公開鑫好公司販售飼料油給正義公司，及外交部傳回越南工商部的訊息之後，導致民眾對政府及食安的信心下降，但這也顯示國內檢調單位在偵查案件上的獨立性與超然性，而成為保障國內食安的另一條有效的防線。

三、跨域治理的影響因素

本部分將以前述所歸納得到 4 個可能影響跨域治理之影響因素，來分析上面 3 個事件，以了解並釐清黑心油品事件中政府部門的互動關係。

（一）法規制度環境

過去研究顯示一個國家的法規制度環境會阻礙政府單位間的跨域合作，主要因素是政府人力與經費普遍不足，因此在權責劃分不明或有爭議之處，各單位就會考慮成本與效益，而比較不會主動處理。

在黑心油品事件中，法規制度環境上的可能原因可分為兩部分：在中央政府部分包含：生質柴油政策暫緩、沒有建立明確的廢食用油回收機制、油品進口管制出現漏洞、缺乏源頭管理概念等，故相關部會，如經濟部、

環保署、農委會、與衛福部等，在各類油脂之分流管理出現灰色地帶，使不肖業者有機可趁；在地方政府部分，地方食安管理與稽查的財務與人力資源缺少，強制力不足，行政事務繁雜，使其力有未逮，錯失檢舉與行政稽查可以早期發現的契機，如受訪者所說：

大家都不想管啊，多管一個東西，就多一個責任啊，每天稽查都這麼忙了。(A2)

這顯示各政府單位遵循既有的法規制度，並不願意擴大管制範圍、或針對灰色地帶來主動進行溝通協調、或是僅以行政稽查來處理，而不願移送給檢察單位等，也就是說各單位都不想深入探究與管制，導致問題持續累積並擴大，主要的原因是各政府單位不願負擔跨域合作所需的成本與時間，此外，也沒有明顯的效益（Dyer, 1997；陳敦源，1998；林水波、李長晏，2005；呂育誠，2012）。必須等到重大事件爆發後，民怨沸騰，民意壓力上達行政院層級時，各部會才願意依據上級長官指示來釐清過去政策執行的灰色地帶。

(二) 溝通與決策過程

過去研究發現政府單位間，因為資訊不對稱所引發的隱匿資訊或道德危機等相關問題，以及對公共問題發生原因的看法與定義不同，也會影響其跨域的合作（Jensen & Meckling, 1976；Thomson & Perry, 2006；Ansell & Gash, 2008；Emerson et al., 2012；Bryson et al., 2015；李翠萍，2006）。

在黑心油品事件發生前，各行政單位在自利或理性的驅使下，大多是被動公開所獲得的資訊，除掌握專業資訊即掌握權力的本位思維外，亦藉此承擔最少的責任。例如受訪者 A3 和 B8 都提到向其他單位尋求資料提供的困難，甚至還需要以公文方式來確保不被吃案。

在事件發生前，你要跟相關的單位要資料，例如工廠登記資料，他們都不太想給，只能發公文要，還不一定要得到。(A3)

之前要××科幫忙，他們都愛理不理，或者說這個跟他們的業務沒有關係，就先發文過去，……，萬一，講難聽一點，如果被吃掉了，或者是忘記辦了……，證明有請他們協助。(B8)

在事件爆發後，各政府單位間資訊交換的程度雖較過去密切，但一開始，對於造成此一事件的真正原因，仍沒有共識，對於此一事件所造成的危機，還沒有深刻的認識，因此還有一些推拖責任的情況出現，甚至有一些明顯的漏失，例如衛福部在當時未能掌握國外油品大廠的情況，且也知道這是潛在的風險因子，因此才請外交部協助調查，但卻在情況未明的情況下，衛福部長在 9 月中就作出保證油品安全的承諾，顯然是太過倉促，導致後面政府的信用破產。但隨著民眾壓力持續加大與行政院本部的直接介入下，才透過跨部會的溝通協調，來慢慢凝聚共識與培養政府一體的感覺。

最後，資訊的流通與公布時間點也出現爭議，例如某些單位掌握的資訊較具新聞效果或獨家性，為彰顯其單位的績效，有時會將資訊公布給媒體，而未先告知其他相關單位，導致其他相關單位無法即時回應，或阻礙職務的執行，而不利於合作關係的建立，如受訪者 A4 及 A1 所述：

你要發布新聞的時候，我們講好一起發，什麼時間點發，彼此誰都不搶功，也許有些機關搶績效什麼的，但對我們來講，彼此尊重，這個案件我覺得是你們主導的，我們就讓你們主導，他們覺得是我們主導，就讓我們發，不然就講好一起發，其實發的時間點是可以溝通的。(A4)

像×××科，一有什麼消息，或查到什麼就馬上發新聞，這樣我們很困擾，因為消息曝光，我們科就很難繼續追業者。(A1)

又例如衛福部在臺南地檢署於 10 月 8 日發布記者會之前，完全沒有相關資訊，導致來不及反應。上述都顯示資訊的流通分享及對問題產生原因的討論及共識等，才會促進政府單位間的溝通，提升決策的品質，避免可能的漏失與信用破產等。

(三) 領導與互信

在領導方面，過去研究顯示領導者的態度、決心與能力等，會影響下級單位的跨域合作 (Mizrahi & Rosenthal, 2001; Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Bryson et al., 2015; 林水波、李長晏, 2005; 曾冠球, 2006; 李翠萍, 2006; 呂育誠, 2012)。在本案例中，受訪者大多相當認同

其所屬組織的價值與規範，亦對組織的整體目標有高度的使命感。但對於其他科室、鄰近縣市、甚至中央政府，則態度趨於保守，這可能會阻礙組織間的合作。這個時候，上級政府的領導的非常重要，例如在郭烈成與強冠劣質油品事件爆發時，各單位一開始也是想要推拖，但在行政院의堅持與協調下，各行政單位就會採取應當的行動，來積極追補缺漏之處，如受訪者所言：

事件發生後，發現有很多東西不知道誰要管，也沒人要管，踢來踢去的，所以中央就找所有的地方衛生、環保單位，大家坐下來，一條一條討論，這個東西該誰管。(A3)

但從這 3 個事件的處理過程中，也發現一些弔詭之處，也就是各政府單位所負責之權責範圍常有灰色地帶，且有互相倚賴的關係，在沒有重大事件發生時，沒有人會注意，但在重大事件的處理過程中，就有可能會顯現出來，特別是若上級行政院層級積極查辦，則就有可能越追查，就發現越多問題，如同前面所述，這就會有兩個效果，一個是正面效果，也就是政府在積極彌補過去權責的缺漏之處，但另一個就是負面效果，也就是當政府越查越多問題時，民眾對政府的抱怨會越來越多，對政府的信心也就會一直下降，而成為政府的治理危機，因此政府高層的領導在處理這類危機事件時，面臨一個兩難的情況，筆者認為政府高層在處理這類危機時，仍應積極處理，但必須向民眾及相關利害關係人說明這是過去累積的弊病，為了未來長期的食品安全，積極查辦有其正面價值，如此才能有效領導，而不至於搬石頭砸自己的腳。

此外，各地檢署雖然彼此獨立偵辦，但也有踩線的情況發生，受訪者 A4 也有提到管轄權劃分的問題，如下所述：

因為我們正常情況下不會跨區，我們直接去（臺北味全總公司及魏姓董事長住家），剛好北檢有其他案子，在帝寶有遇到，所以高檢署才出來協調，都由彰檢辦，不然屏東、北檢都要辦，大家搶來搶去多頭馬車。(A4)

在互信方面，本案最突出之處是在頂新案的調查過程中，政府在 10 月 9 日接獲外電之後，各政府單位積極合作在一個星期內，陸續進行多次搜索

與查核，這顯示政府單位間互信合作的重要性，特別是這幾個主導的政府單位間過去就有合作的經驗，也有一定的互信，才能迅速展開調查行動。

上述顯示上級領導級政府單位間互信的重要，可以有助於釐清相關法規制度與管制範圍，也能培養政府一體的互賴感。

(四) 行政及檢察單位之合作互動

訪談結果顯示有部份受訪者樂觀看待行政與檢察單位之合作，他們認為行政單位與檢調機關有互相合作的誘因，例如檢調機關擁有強制之刑事偵查與追訴權，且可調度指揮刑警協助辦案，除可跨越所屬檢察署對應的法院轄區行使職權外，亦可保護執法者之人身安全。而行政部門除了可接獲多數的陳情案（案源）外，其自身的專業知識，可提供檢調機關迅速進入該專業領域，有助於檢調機關掌握破案關鍵；另檢調機關亦可告知行政機關，需掌握何種類型的資料，才可作為定罪的依據。藉此，兩者間可透過上述之合作模式，互補其在執行職務上之侷限。

我們衛生局的角色就是，因為很多油脂的特性，還有說下游怎麼追，進貨單怎麼看，這對檢察官來講，他們可能沒有我們瞭解，所以我們是提供一個在食品衛生單位的專業部分，提供訊息，也協助幫忙說這個案件要怎麼查，檢察官是指揮官，刑警就是忙搜索、維護安全。（A4）

但也有受訪者提出一些可能阻礙雙方合作的因素，茲分述如下：第一，地方行政機關可能不願意將可疑案子移送給當地地檢署。行政機關在進行行政稽查時，若發現可能涉及刑事責任，則依法是可以將這類案件移送地檢署繼續偵查，如衛福部在郭烈成地下工廠及強冠劣質油品事件之後，針對國內豬油市場的進銷量與來源等進行清查，結果發現正義公司存有問題，因此彙整資料檢送高雄地檢署請求調查。但實務上，縣市政府的行政機關在行政稽查發現問題後，並不傾向請當地地檢署調查，原因是若檢察機關真的查出大案，則可能讓民眾產生地方政府行政不力的印象，不利於縣市首長的連任等，在政治考量下，有可能不傾向將可疑案件檢送檢察機關調查（受訪者 D4）。

例如此案例中，屏東環保局或衛生局在進行行政稽查後，並未將此案件轉送屏東地檢署來繼續偵查，反而是臺中警察局在接獲檢舉後，將此案件移交給屏東地檢署調查。這就顯示地方行政機關在決定是否將可疑案件轉送給檢察機關調查時，可能除了考慮該案件的嚴重程度外，可能還摻雜一些其他因素。

第二，檢察官在偵查過程中，可能不願意將資訊分享給行政機關。主要的原因是檢察官在偵查過程中，不希望打草驚蛇，倘若有人透露消息，就有可能使嫌疑人湮滅證據，使未來偵查更加困難（受訪者 D3、D4）。因此即使在調查過程中，有可能需要行政機關的幫忙，但檢察官可能會運用不同的方式來取得相關資訊，但前提是確保偵查過程的保密性（受訪者 D3）。

例如在本案例中，臺南地檢署在調查正義油品案件的過程中，就一直沒有將資訊分享給行政機關，因此除非雙方有很高的互信程度，否則檢察官一般是不太願意將資訊分享給行政機關的，如受訪者 D2 所說：

因為中間建立信任關係，我知道他（衛生單位）不會洩漏資料，所以就會把一些廠商名冊、品管資料先給他；當然對其他地區的衛生單位就會有些保留。（D2）

第三，行政機關可能較難獲得檢察機關的辦案進度或相關資訊。受訪者表示檢察機關在調查過程中是獨立作業的，依據檢察一體原則法律，行政機關是可以向檢察機關詢問有調查哪些案件及相關資訊，以利掌握調查的情況（受訪者 D4），但檢察官可以給也可以不給，在實務上，不給的機率大一些，因此，目前我國檢察官在資訊揭露與偵查不公開的界限是不明確的，即使給行政機關相關資訊，基本上行政機關是不能公開的（受訪者 D3）。故而實務上，行政機關很難掌握檢察機關的辦案進度。因此，在本案例中，中央行政機關依法是應當可以透過詢問來掌握正義油品案的調查狀況，但可能因上述因素，中央行政機關並未掌握調查進度，才會發生衛福部長在保證油品安全後，臺南地檢署就召開記者會說明正義油品案件，這也就凸顯行政機關在資訊上，是處於比較被動的。如受訪者說：

跟檢察官要下游業者的資料，都拿不到，這樣我怎麼知道哪些業者用到這些餽水油啊。（A1）

因此，協力關係及信任為行政單位與檢察機關合作的基礎（陳敦源、張世杰，2010），但在雙方的互動過程中，行政機關與檢察機關都有一些障礙需要克服，例如地方縣市首長應支持行政單位將可疑案件移送地檢署調查，掃除過去累積的弊端，而檢察官也可透過一些辦案技巧與經驗的累積來篩選出值得信任的行政官員，以利未來雙方的合作，如此才有可能促進互補，提高雙方合作調查的程度。

綜合上述，在 2014 年黑心油品事件中，筆者針對 3 個主要事件中，可能影響跨域治理之因素及其影響，整理如下表 3，作為一個總結。

表 3 三個事件當中的跨域治理因素與影響

	郭烈成劣質油品案	正義飼料油案	頂新劣質油案
法規制度環境	經濟部、農委會、環保署、與衛福部對於油品相關政策與管理範圍有漏洞；特別是廢食用油管理的範圍較小，產生灰色地帶；地方行政稽查強制力有限；地方行政機關對於轄區內的可疑案件並不傾向移送給檢察機關調查	在廢食用油上之管制範圍與權責有漏洞；檢察機關的定位問題；偵查不公開；獨立偵查等	油品分流管制與邊境查驗存在模糊地帶
溝通與決策過程	過去相關部會並無合作基礎，對問題發生原因有不同看法，一開始的溝通過程並不順利，需要行政院協調處理	中央行政單位無法掌握地方行政單位資訊；行政單位通常是被動配合檢調行動，不易獲得相關資訊，顯得被動	衛福部有函請外交部協助；越南代表處回覆壞消息；各部會與各地方政府的溝通與協調程度較佳
領導與互信	一開始各部會互信程度低，行政院介入領導後，才有改善	臺南地檢署與高雄地檢署分別獨立調查，但後續高檢署有介入協調偵辦範圍	高檢署有介入協調；各部會與各地方政府也有較高的互信程度
行政與檢察之互動	一開始，屏東行政部門並未尋求屏東地檢署的幫助；爾後，屏檢接受臺中警察局請求，獨立偵辦，行政單位被動配合；在發現強冠之後，行政部門積極查核相關資料與資訊	衛福部查核油品資料後，將有疑慮者轉送高檢署繼續調查；但臺南地檢署在調查過程中，秉持偵查不公開，並未告知行政單位，中央行政部門無法掌握檢調追查進度，導致信用破產	行政部門與檢察單位的互信與合作程度高，行政部門較能掌握相關資訊

資料來源：本研究整理

陸、結論

本文之研究結果顯示黑心油品事件的發生原因是過去臺灣食品安全相關的法規制度中，存在著權責不清的模糊地帶，在執行上，又因行政單位資源不足而有缺漏。例如在廢食用油品管理方面，由於環保署與衛福部食藥署之間的權責劃分不明，雙方皆無針對該油品進行管理，因此使得廢食用油被不肖商人再度流進食物鏈當中；而在飼料油混充食用油方面，則是因衛福部食藥署、農委會與經濟部之間，在油品分流管制及邊境查驗上，存有灰色地帶及缺漏，而讓部分不肖業者能夠以飼料油假冒成食用油名義進口，進而混充為食用油；或是用飼料油名義進口，然後混摻到食用油品中。此外，本案例還牽涉到檢察機關定位與偵辦過程中必須考量的偵查不公開及獨立偵查等因素，因此有一些阻礙跨域合作的因素。

但筆者認為透過溝通、領導、與互信的培養，是有可能促進政府單位間的跨域合作，惟在難度上仍是有差異的。例如在跨部會的合作上，只要行政院長或院本部注意到此問題且願意解決，則就可能透過上級的領導與指示來達成合作。在中央與地方的合作上，雖然礙於地方自治的職權，但中央政府仍可以藉由補助等誘因機制來促進跨中央與地方的合作。在跨地區的合作上，則因各縣市政府的局處單位各有不同的隸屬，因此較難合作，而有賴上級單位的協調領導，或是有賴相關縣市首長的合作意願，困難度應是比前兩者高的。在跨行政與檢察單位上，則牽涉到檢察機關的偵查特性，因此合作的困難度是最高的。

其次，在行政單位間的溝通、決策、領導、與互信上，本文發現在事件發生一開始時，各行政單位間存在本位主義思維，對處理這些事件的目標與執行方式等有不同的預期與認知，間接阻礙單位間的合作機制，缺乏資訊的分享與協調合作，但隨著越來越多的油品事件發生，在民眾巨大的課責壓力下，行政院本部積極介入領導，逐漸釐清事件發生原因，並進行相關補強與修正，此外，也產生政府一體的感覺，因此互信程度提高，溝通與協調程度也越來越好。

最後，本文的最主要貢獻是提出行政單位與檢察機關的互動合作是跨

域治理中不可忽略之因素。因我國行政與司法分屬兩不同體系，行政機關在一般行政稽查中，只有在發現行為人可能違反法律之行為，且涉及刑事責任的情況下，才會移送法辦，而這情況往往顯示事態已經相當嚴重；但司法機關基於偵查不公開原則及防止洩密等因素下，通常不會主動將偵查案件之消息或進度告知相關的行政機關，唯有蒐證完成進入現場搜索階段時，才通知相關行政機關配合，故大多數行政機關往往在抵達現場時，才會大致瞭解案件內容，如本文中正義飼料油品事件中的狀況，就顯示了此項缺失。

即便如此，本文的研究結果顯示行政單位與檢察機關仍是有可能合作的，例如在本文的頂新劣質油品事件中，雖然行政部門在 10 月 9 日才收到越南傳來的緊急訊息，但衛生單位與地檢署透過密切的合作調查，在短短不到 1 個星期中，就進行了 4 次的行政稽查與搜索，收集許多的資訊，也進行解讀分析，如此才能籌畫下一次的調查重點，以蒐集足夠的犯罪證據。但雙方合作的前提是雙方具有足夠的互信，且確保不會洩密，如此透過資訊的分享與溝通，就可能藉由雙方在強制力與行政專業的互補，達到更好的綜效，而能提升我國食品安全政策的執行效果。

根據上述研究發現，本研究提出一些政策建議，以消除部會間的灰色地帶，增加彼此的了解與互信，以利未來的跨域合作與治理：第一，從法規制度面來看，各行政單位應加強源頭管理，檢視自己的權責範圍，是否有過度縮小的情況，或者是可能影響其他部會的情況，若有，則應通報上級，上級行政首長應重視這些灰色或疏漏之處，並進行協調與裁示，來避免政策的三不管地帶。³¹ 然而，修法的內容仍須尊重個別單位的權責範圍與意見，並賦予彈性的裁量空間與足夠的資源，才能夠讓法律規定能實際被執行而有效運作。

第二，從溝通與互信的角度來看，政府應加強各單位之間資訊的流通，這或可透過增加各政府單位間的非正式交流活動，如研討會或分享稽查經驗等，來增進彼此的認識、瞭解、與互動，以逐步建立各單位間的合作經

³¹ 如果各機關礙於組織慣性，而不願意檢視自己的權責範圍，則或可藉由專家學者或是相關利害關係人的意見，來提出可能的灰色或是疏漏之處。

驗與互信基礎，以利未來相關政策的推動與執行。

第三，針對行政與檢察機關合作關係的加強，本文建議從兩方面來著手，首先，在教育訓練上，本文建議行政機關應多加強在職訓練，以提升其對於食安風險或可能違法事件的認知與敏感度，並以案例說明妥適的處理方式，及如何與其他單位進行合作，如此將可加強其在未來面對類似狀況時的處理能力；對於檢察單位，也應加強在職訓練，以加強他們的查案技巧與經驗傳承等，如此將有利於未來的跨域合作。

其次，在政策執行上，本文建議地方行政首長應充實基層稽查人力與資源，鼓勵轄下的行政單位，積極稽查，以逐步提高民眾及檢察機關對地方政府的信任度，以利於未來地方政府與檢察機關的跨域合作。³²

本文研究限制主要在於訪談資料收集上的困境。第一個限制是訪談人員的數量與範圍有限。這是因為黑心油品事件本身具有爭議性與政治性，部分政府承辦人員因此受到行政懲處或負起政治責任請辭，而不願受訪；此外，尚有部分訴訟持續進行中，故檢調人員較不便接受訪談；最後，有部分原擬訪談對象礙於自身的因素或考量，例如已調職或退休，而婉拒受訪。同時，本文也僅針對這些個案中較重要的相關單位，即衛生與環保單位進行訪談，並未訪談經濟部與農委會等官員，³³ 在訪談人員數量與範圍有限的情況下，可能會影響到本研究之信度，這是本文的第一個研究限制；第二，有些受訪人員可能將本研究之訪談解讀為究責之意，在面對其認為較敏感的問題時，不是語帶保留，模糊不清，就是藉故轉移問題，而忽略不答，藉以規避本研究欲探討之核心問題，這是本文的第二個研究限制。在這兩個研究限制下，即使筆者花費 6 個月的時間用各種方法來邀請受訪者，但在第一手資料的蒐集過程中，仍遭遇相當大的困境，故本文僅能從

³² 在這過程中，有可能發生地方政府越努力稽查，發現的食安問題越多，而有可能造成民眾恐慌，或是對政府的信任程度下降，惟若政府真的稽查到更多的問題，則代表這些情況或問題是實際存在的，民眾應了解地方首長這樣做的真實目的。因為這些問題或弊案並不是這位縣市首長所造成的，而可能是過去的累積或是不注意所造成的，故縣市首長並不是弊案發生的主要原因，民眾不應指責或課責努力查案的首長，反而應多給予鼓勵。

³³ 有關訪談對象的選擇與限制，請參見註腳 15。

相關資料與願意受訪的對象中來探究事實，當中可能忽略或沒有查知部分行為者的動機與行為，是本文的主要研究限制。

參考書目

一、中文部分

- 內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊，2014，〈加強廢食用油回收管理〉，警政新聞，<https://www.7spc.gov.tw/btln3/index.php?catid=51&cid=1&id=338&action=view>，2018/6/28。Third Division, The Seventh Special Police Corps, National Police Agency, Ministry of the Interior. 2014. "Jia qiang fei shi yong you hui shou guan li" [Strengthen waste edible oil recycle management]. in <https://www.7spc.gov.tw/btln3/index.php?catid=51&cid=1&id=338&action=view>. Latest update 28 June 2018.
- 王宏文，2014，《臺灣食品安全管理制度及執行之研究》，臺北：國立臺灣大學公共政策與法律研究中心。Wang, Hongwung. 2014. *Taiwan shih pin an chuan kuan li chih tu chi chih hsiang chih yen chiu* [Research on Food Safety Management System and Implementation in Taiwan]. Taipei: Center for Public Policy and Law, National Taiwan University.
- 王宏文、林明昕、潘敏雄、謝淑貞、許輔，2017，《食品稽核管理現況與檢討——以散裝豆干為出發點之研究》，臺北：國立臺灣大學食品安全中心。Wang, Hongwung, Ming-hsin, Lin, Min-hsiung, Pan, Shu-zhen, Shie & Fuu, Sheu. 2017. *Shih pin chi ho kuan li hsien kuang yu chien tao: yi san chuang tou kan wei chu fa tien chih yen chiu* [Research on the Current Food Audit Management: A Case Study of Bulk Dried Tofu]. Taipei: Food Safety Center, National Taiwan University.
- 王宏文、黃羽詩，2012，〈台灣食品安全管理新聞分析與運作實況之比較〉，「2012 中國政治學會年會暨劇變中的危機與轉機：全球治理的發展與困境學術研討會」論文(11 月 18 日)，臺北：中國政治學會。Wang, Hongwung & Yu-shih, Hwang. 2012. "Taiwan shih pin an chuan kuan li hsin wen fen hsi yu yun tso kuang chih pi chiao" [An Analysis on the Food Safety Related News and its Comparison with the Operation of Food Safety Management in Taiwan]. Paper presented at the 2012 Chinese Political Science Association Annual Conference, November 18. Taipei: Chinese Political Science Association.

王宏文、趙永茂、蕭全政、馬鴻文，2012，《台灣跨域治理的探索－以台北市四個個案為例》，臺北：國立臺灣大學公共政策與法律研究中心。Wang, Hongwung, Yung-mao, Chao, Chiu-an-jeng, Shiao & Hwang-wen, Ma. 2012. *Taiwan kua yu chih li te ti tan so: yi Taipei shih ssu ko ko an wei li* [An Exploration of Cross Boundary Governance in Taiwan: The Four Cases in Taipei City]. Taipei: Food Safety Center, National Taiwan University.

史美強、王光旭，2008，〈台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究〉，《公共行政學報》，28: 39-83。Shih, Mei-chiang & Guang-xu, Wang. 2008. "Taiwan fu chi tsai cheng chih li te ching ho kuan hsi: yi ko wang lo fen hsi te shih cheng yen chiu" [The Competitive and Cooperative Relationships of Intergovernmental Fiscal Governance in Taiwan: A Network Analysis]. *Journal of Public Administration* 28: 39-83.

朱鎮明，2013，《跨域治理與府際夥伴關係：台灣的經驗、省思與前瞻》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。Chu, Chen-ming. 2013. *Kua yu chih li yu fu chi huo pan kuan hsi: Taiwan te ching yen, hsiang ssu yu chien chan* [Cross-Boundary Governance and Intergovernmental Partner Relations: Taiwan's Experience, Reflection and Looking forward]. Taipei: Wunan Book.

江大樹，2001，〈府際關係導論〉，趙永茂、孫同文、江大樹（編），《府際關係》，臺北：元照出版有限公司，頁 1-46。Chiang, Ta-shu. 2001. "Fu chi kuan hsi tao lun" [Introduction to Intergovernmental Relations]. In *Fu chi kuan hsi* [Intergovernmental Relations], eds. Chao, Yung-mao, Tung-wen, Sun & Ta-shu, Chiang. Taipei: Angle Publishing, 1-46.

江大樹、張力亞，2008，〈社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例〉，《東吳政治學報》，26(1): 87-142。Chiang, Ta-shu & Li-ya, Chang. 2008. "She chu ying tsao chung tsu chih hsin jen te chi chih chien kou yi tao mi sheng tai tsum wei li" [Trust Building in Community Empowerment: A Case Study of Taomi Eco-village]. *Soochow Journal of Political Science* 26(1): 87-142.

行政院食品安全辦公室，2016，〈成立背景〉，食品安全資訊網，<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=962B8FCBA2F8B309/>，2017/8/27。Executive Yuan Office of Food Safety. 2017. "Cheng li Beijing" [Establishment background]. in <http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=962B8FCBA2F8B309/>. Latest update 27 August 2017.

行政院農業委員會，2107，〈農業指標〉，農業統計資料查詢，<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>，2017/04/24。Executive Yuan Council of Agriculture. 2107. “Nung yeh chih piao” [Agriculture indicator]. in <http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>. Latest update 24 April 2107.

行政院環保署，2015，〈環保署持續稽查取締非法交付及收受廢食用油之業者〉，環保新聞專區，https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetailtruth.asp?InputTime=1040121182210，2018/6/28。Executive Yuan Environmental Protection Administration. 2015. “Huan bao shu chi xu ji cha qu di fei fa jiao fu ji shou shou fei shi yong you zhi ye zhe” [EPA continues to inspect and ban illegal delivery and acceptance of waste edible oil]. in https://enews.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetailtruth.asp?InputTime=1040121182210. Latest update 28 June 2018.

行政院環保署，2017，〈本局沿革〉，毒物及化學物質局，<https://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=57411&ctNode=35286&mp=epa>，2017/9/1。Executive Yuan Environmental Protection Administration. 2017. “Ben ju yan ge” [History of the Council]. in <https://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=57411&ctNode=35286&mp=epa>. Latest update 1 September 2017.

何學勤，2009，〈「三權分立與政行二分」中的「行政」概念辨析〉，《美中公共管理》，6(6): 59-63. Ho, Hok-kan. 2009. “San chuan fen li yu cheng hsiang erh fen chung te hsiang cheng kai nien pien hsi” [Study on Concept of “Administration” between “Separation of Powers” and “Dichotomy of Politics and Administration”]. *Journal of US-China Public Administration* 6(6): 59-63.

吳 庚、陳淳文，2013，《憲法理論與政府體制》，臺北：三民。Wu, Geng & Chwen-wen, Chen. 2013. *Hsien fa li lun yu cheng fu ti chih* [Constitutional Theory and Government System]. Taipei: Sanmin Book.

呂育誠，2012，〈跨域治理概念落實的挑戰與展望〉，《文官制度季刊》，4(1): 85-106。Lu, Yu-cheng. 2012. “Kua yu chih li kai nien lo shih te tiao chan yu chan wang” [The Implementation of Cross-Regional Governance: Challenges and Prospect]. *Journal of Civil Service* 4(1): 85-106.

呂雪慧，2014，〈行政院祭八帖，向黑心食品宣戰〉，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140918000025-260202>，2017/9/1。Lu, Hsueh-hui. 2014. “Hsiang cheng yuan chi pa tieh, hsiang hei hsin shih pin hsuan

chan” [The Executive Yuan announced eight measures, declaring war on dishonest food]. in <http://www.chinatimes.com/newspapers/20140918000025-260202>. Latest update 1 September 2017.

李育琴，2014，〈懶人包：2013 年順丁烯二酸（毒澱粉）事件〉，環境資訊中心「食在環保」專欄網頁，<http://e-info.org.tw/node/97156>，2016/04/18。
Li, Yu-qin. 2014. “Lan ren bao: 2013 Nian shun ding xi er suan (du dianfen) shi jian” [For dummies: Maleic Acid (Poisonous Starch) Event in 2013]. in <http://e-info.org.tw/node/97156>. Latest update 18 April 2016.

李欣芳，2015，〈生質能源政策失當，監察院糾正經濟部〉，自由時報網頁，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1432115>，2018/6/28。
Li, Xin-fang. 2015. “Sheng zhi neng yuan zheng ce shi dang, jian cha yuan jiu zheng jing ji bu” [Bio-energy policy misconducted, the Control Yuan corrects the Ministry of Economic Affairs]. in <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1432115>. Latest update 28 June 2018.

李長晏，2007，〈邁向府際合作治理：理論與實務〉，臺北：元照出版有限公司。
Li, Chang-yan. 2007. *Mai hsiang fu chi ho tso chih li: li lun yu shih wu* [Towards Intergovernmental Cooperation and Governance: Theory and Practice]. Taipei: Angle Publishing.

李長晏、詹立煒，2004，〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉，《中國地方自治》，57(3): 4-31。
Li, Chang-yan & Li-wei, Chan. 2004. “Kua yu chih li te li lun yu tse lueh tu ching chih chu ta” [A Preliminary Study on the Theory and Strategic Approach of Across Boundary Governance]. *Chinese Local Government* 57(3): 4-31.

李柏諭，2010，〈跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析〉，《文官制度季刊》，2(4): 1-39。
Li, Po-yu. 2010. “Kua yu kung kung shih wu te kuan li lo chi: chih li yen hua te lei hsiang fen hsi” [An Evolutionary View of Governance: Theory on Transboundary Public Affairs]. *Journal of Civil Service* 2(4): 1-39.

李翠萍，2006，〈社會福利政策執行網絡探析〉，臺北：秀威資訊科技股份有限公司。
Lee, Tsuey-ping. 2006. *She hui fu li cheng tse chih hsiang wang lo fen hsi* [Analysis of the Social Welfare Policy Implementation Network]. Taipei: Showwe Information Corporation.

- 周志豪、胡宥心、楊湘鈞、翁禎霞、林巧璉，2014，〈屏檢辦餽，追縣府瀆職：曹啓鴻率隊道歉，5 局處長 11 月辭〉，《聯合報》，9/17，A1。Chou, Chih-hao, Yu-hsin, Hu, Hsiang-chun, Yang, Chen-hsia, Weng & Chiao-lien, Lin. 2014. “Ping chien pan sou, chui hsien fu tu chih: tsao chi hung shuai tui tao chien, 5 chu chu chang 11 yueh tzu” [Pingtung Prosecutors Office investigated the Dishonest Oil Case, tracing the county government’s malfeasance: Tsao, Chih-hung lead a team to apologize, 5 Bureau Directors resigned in November]. *United Daily News* September 9, sec. A1.
- 林水吉，2009，《跨域治理：理論與個案研析》，臺北：五南。Lin, Sui-chi. 2009. *Kua yu chih li: li lun yu ko an yen hsi* [Cross-Boundary Governance: Theory and Case Analysis]. Taipei: Wu-Nan Book.
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。Lin, Sui-chi & Chang-yan, Li. 2005. *Kua yu chih li* [Cross-Boundary Governance]. Taipei: Wunan Book.
- 林昱梅，2015，〈論食品安全管理法中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心〉，《臺大法學論叢》，44(S): 1036-1162。Lin, Yuh-may. 2015. “Lun shih pin an chuan kuan li fa chih chung chih yu fang yuan tse: yi ou meng yu Taiwan wei chung hsin” [The Precautionary Principle in Food Safety Law: Focusing on the European Union and Taiwan]. *National Taiwan University Law Journal* 44(S): 1036-1162.
- 洪德欽，2015，〈歐盟食品安全制度對臺灣食安改革的啓示〉，《臺大法學論叢》，44(S): 1163-1236。Horng, Der-chin. 2015. “Ou meng shih pin an chuan chih tu tui Taiwan shih an kai ko te chi shih” [EU Food Safety Institutions: Lessons for Taiwan’s Food Safety Reform]. *National Taiwan University Law Journal* 44(S): 1163-1236.
- 胡龍騰、曾冠球、張智凱、黃榮志，2013，〈電子化跨域治理影響因素之研究：多個案之探索〉，《公共行政學報》，45: 1-39。Hu, Lung-teng, Kuan-chiu, Tseng, Chih-kai, Chang & Rong-jhih, Huang. 2013. “Tien tzu hua kua yu chih li ying hsiang yin su chih yen chiu: to ko an chih tan so” [Influential Factors of Electronic Cross-Boundary Governance: An Exploratory Study with Multiple Cases]. *Journal of Public Administration* 45: 1-39.
- 張雁深譯，1998，《論法的精神》，新北市：台灣商務印書館，譯自 Montesquieu. *De l’esprit des lois*. Geneva: Chez Barrillot & Fils. 1748. Chang, Yen-shen,

trans. 1998. *Lun fa te ching shen [The Spirit of the Laws]*. New Taipei City: The Commercial Press. Translated from Montesquieu, *De l'esprit des lois*. Geneva: Chez Barrillot & Fils. 1748.

張瀨文，2013，〈黑心油案四大怪象：「烏龍公文」最後竟成真，政府、頂新有神秘通關密碼？〉，《商業周刊》，1356: 48-50。Chang, Jing-wen. 2013. "Hei hsin yu an ssu ta kuai hsiang: 「wu lung kung wen」tsui hou ching cheng chen, cheng fu、ting hsin yu shen mi tung kuan mi ma?" [The Four Oddities in the Tainted Oil Case: "Misunderstanding official Documents" Finally Became True. Does the Government and the Ting Hsin International Group have the Secret Password?]. *Business Weekly* 1356: 48-50.

陳淳文、王宏文、宮文祥、吳全峰、洪美仁，2016，《食品安全管理制度系列研究(三)：食品認證制度之獨立性與架構之檢討》，臺北：國立臺灣大學公共政策與法律研究中心。Chen, Chwen-wen, Hung-wung, Wang, Wen-hsiang, Kung, Chuan-feng, Wu & Mei-jen, Hung. 2016. *Shih pin an chuan kuan li chih tu hsi lieh yen chiu (san): shih pin jen yen cheng chih tu chih tu li hsiang yu chia kou chih chien tao [Study on the Food Safety Management System (III): Review of the Independence and Structure of Food Certification System]*. Taipei: Center for Public Policy and Law, National Taiwan University.

陳敦源，1998，〈跨域管理：部際與府際關係〉，黃榮護（編），《公共管理》，臺北：商鼎文化出版社，頁 226-270。Chen, Don-yun. 1998. "Kua yu chih li: pu chi yu fu chi kuan hsi" [Across Boundary Management: Inter-Ministry and Inter-Government relations]. In *Kung kung kuan li [Public Management]*, ed. Huang, Jong-huh. Taipei: Shinning Culture Publishing, 226-270.

陳敦源、張世杰，2010，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，2(3): 17-71。Chen, Don-yun & Shih-jye, Chang. 2010. "Kung ssu hsieh li huo pan kuan hsi te tiao kuei" [The Paradoxes of Public-Private Partnerships]. *Journal of Civil Service* 2(3): 17-71.

曾冠球，2006，《行政機關間合作的邏輯與限制》，臺北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。Tseng, Kuan-chiu. 2006. *Hsiang cheng chi kuan chien ho tso te lo chi yu hsien chih [The Logic and Restrictions of Cooperation Between Administrative Agencies]*. Doctoral dissertation, Department of Public Administration, National ChengChi University, Taipei, Taiwan.

- 黃文彥, 2014, 〈一再保證一再出包, 歹戲誰信〉, 聯合電子報, <http://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/266841/web/index.html#3L-5199754L>, 2014/10/9。
- Huang, Wen-yan. 2014. “Yi zai bao zheng yi zai chu bao, dai xi shui xin” [Repeatedly promising and messing up, who would believe it]. in <http://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/266841/web/index.html#3L-5199754L>. Latest update 9 October 2014.
- 黃俊杰、蔡松均、黃智謙, 2014, 〈食品安全管制法律之研究〉, 《月旦法學雜誌》, 226: 31-56。
- Huang, Chun-chieh, Sung-chun, Tsai & Chih-chien, Huang. 2014. “Shih pin an chuan kuan chih fa lu chih yen chiu” [Research on Food Safety Regulatory Law]. *The Taiwan Law Review* 226: 31-56.
- 臺灣新北地方法院檢察署, 2011, 〈板橋地檢署成立「環保犯罪查緝中心」, 結合中央及地方政府暨民間環保團體, 共同合作, 致力打擊環保犯罪〉, 新北地檢署網頁, <http://www.pcc.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=243895&ctNode=38001&mp=0111>, 2016/03/12。
- Taiwan New Taipei District Prosecutors Office. 2011. “Banqiao de jian shu cheng li ‘huan bao fan zui cha ji zhong xin’, jie he Zhong yang ji di fang zheng fu ji min jian huan bao tuan ti, gong tong he zuo, zhi li da ji huan bao fan zui” [Banqiao District Prosecutors Office established the “Environmental Crime Investigation and Detention Center”, cooperating with the central and local governments and non-governmental environmental protection organizations to jointly fight against environmental crimes]. in www.pcc.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=243895&ctNode=38001&mp=0111. Latest update 12 March 2016.
- 蔡明樺, 2014, 〈衛福部挨轟, 包庇黑心油〉, 蘋果日報, <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20141009/36134784/>, 2017/9/1。
- Cai, Ming-hua. 2014. “Wei fu bu ai hong, bao bi hei xin you” [Ministry of Health and Welfare was blamed of covering up the dishonest oil]. in <https://tw.appledaily.com/forum/daily/20141009/36134784/>. Latest update 1 September 2017.
- 蔡明樺、沈能元、徐珮君, 2014, 〈只顧業者 衛福部瞞十三天〉, 蘋果日報, <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/sports/20141010/36137227/>, 2018/6/28。
- Cai, Ming-hua, Neng-yuan, Shen & Yu-jun, Xu. 2014. “Zhi gu ye zhe wei fu bu man shi san tian” [Only care for the industry, Ministry of Health and Welfare conceals 13 days]. in <https://tw.sports.appledaily.com/daily/20141010/36137227/>. Latest update 28 June 2018.

衛生福利部食品藥物管理署，2014，〈黑心油品事件－管理措施及推動政策之進度與說明〉，黑心油品事件專區網頁，<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=4159>，2018/6/28。Ministry of Health and Welfare, Food and Drug Administration. 2014. "Hei xin you pin shi jian: guan li cuo shi ji tui dong zheng ce zhi jin du yu shuo ming" [Dishonest Oil Event: Progress and Explanation of Management Measures and Promotion Policies]. in <https://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=4159>. Latest update 28 June 2018.

謝瓊竹，2014，〈中油攜手生質能源業，去化廢食油〉，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141029000962-260303>，2017/9/1。Xie, Ai-zhu. 2014. "Zhong you xi sheng zhi neng yuan ye, qu hua fei shi you" [CPC cooperates with bio-energy industry, removing waste edible oil]. in <http://www.chinatimes.com/newspapers/20141029000962-260303>. Latest update 1 September 2017.

魏宜嘉，2014，〈行動侏儒 政府信用破產〉，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141009000356-260102> 中國時報》，2014/10/9。Wei, Yi-chia. 2014. "Hsiang tung chu ju cheng fu hsin yung po chan" [Action Dwarf Government Credit Bankruptcy]. in <http://www.chinatimes.com/newspapers/20141009000356-260102>. Latest update 9 October 2014.

韻 寰，2014，〈保證兩周台沒餿水油，邱文達願賭烏紗帽〉，大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/14/9/16/n4250106.htm>，2017/9/1。Yun huan. 2014. "Bao zheng liang zhou tai mei sou shui you, qiu wen da yuan du wu sha mao" [Promising that there is no dishonest oil in two weeks, Qiu Wen-da is willing to bet on his job]. in <http://www.epochtimes.com/b5/14/9/16/n4250106.htm>. Latest update 1 September 2017.

二、西文部分

Ansell, C. & A. Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571.

Blasco, D., J. Guia & L. Prats. 2014. "Emergence of Governance in Cross-border Destinations." *Annals of Tourism Research* 49: 159-173.

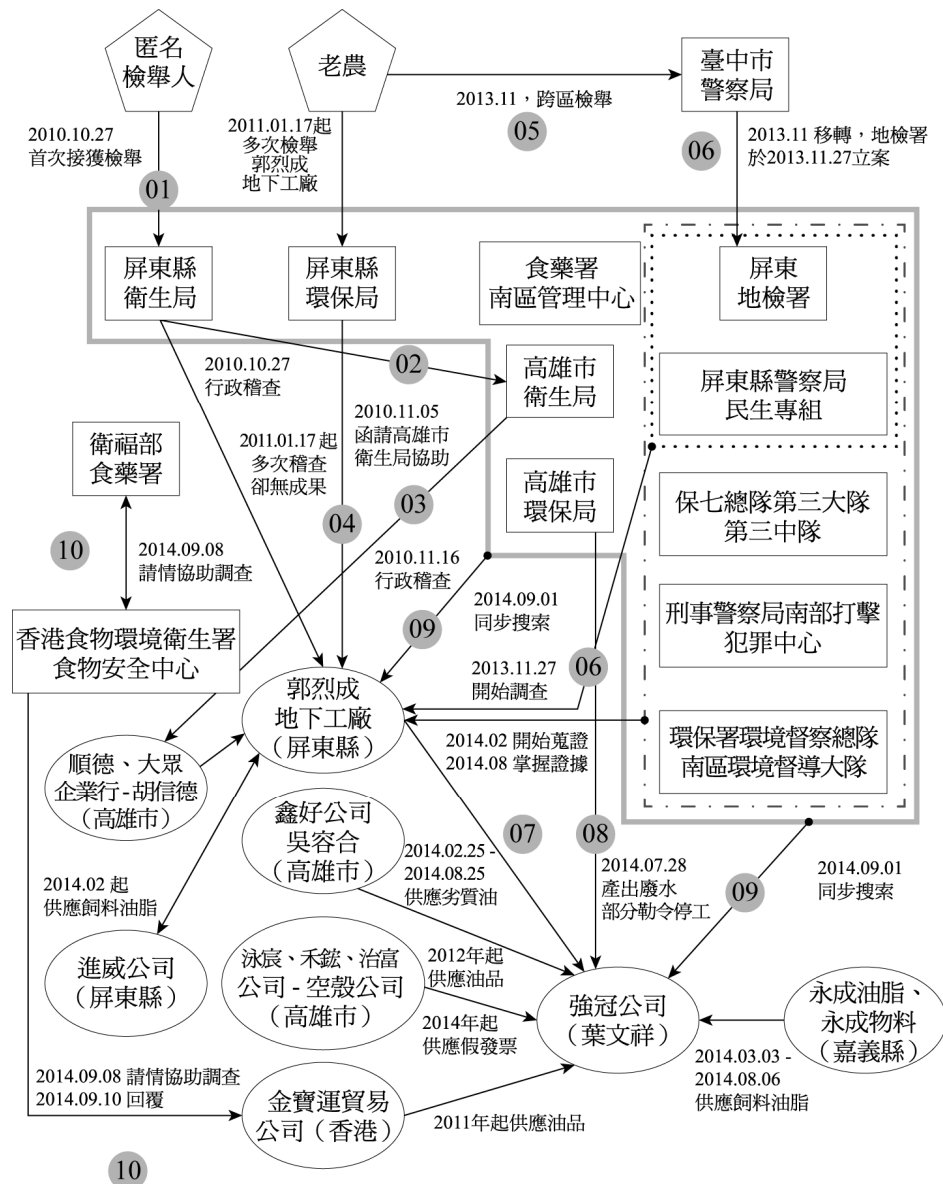
Bryson, J. M., B. C. Crosby & M. M. Stone. 2015. "Designing and Implementing Cross-sector Collaborations: Needed and Challenging." *Public Administration Review* 75(5): 647-663.

Coase, R. H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4(16): 386-405.

- Dawes, S. S. & T. A. Pardo. 2002. "Building Collaborative Digital Government Systems." In *Advances in Digital Government* eds. Mc Iver, W. & A. E. Elmagarmid. US: Springer, 259-273.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. New York: Little, Brown and Company Press.
- Dyer, J. H. 1997. "Effective Interfirm Collaboration: How Firms Minimize Transaction Costs and Maximize Transaction Value." *Strategic Management Journal* 18(7): 535-556.
- Emerson, K., T. Nabatchi & S. Balogh. 2012. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1-29.
- Jensen, M. C. & W. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3(4): 305-360.
- Koschmann, M. A., T. R. Kuhn & M. D. Pfarrer. 2012. "A Communicative Framework of Value in Cross-sector Partnerships." *Academy of Management Review* 37(3): 332-354.
- Lin, C. F. 2011. "Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy." *Virginia Journal of International Law* 51: 637-696.
- Mankiw, N. G. 2014. *Principle of Economics*. Boston: Cengage Learning Press.
- Mizrahi T. & B. B. Rosenthal. 2001. "Complexities of Coalition Building: Leaders' Successes, Strategies, Struggles, and Solutions." *Social Work* 46(1): 63-78.
- O'Toole, Jr. L. J. & R. S. Montjoy. 1984. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." *Public Administration Review* 44(6): 491-503.
- Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pardo, T. A., J. R. Gil-Garcia & G. B. Burke. 2006. "Building Response Capacity through Cross-boundary Information Sharing: The Critical Role of Trust." In *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies*, ed. Paul C. & M. Cunningham. Amsterdam: IOS Press, 507-514.
- Patton, M. Q. 2014. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. NY: SAGE Publications.
- Thomson, A. M. & J. L. Perry. 2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review* 66(1): 20-32.

附錄 1

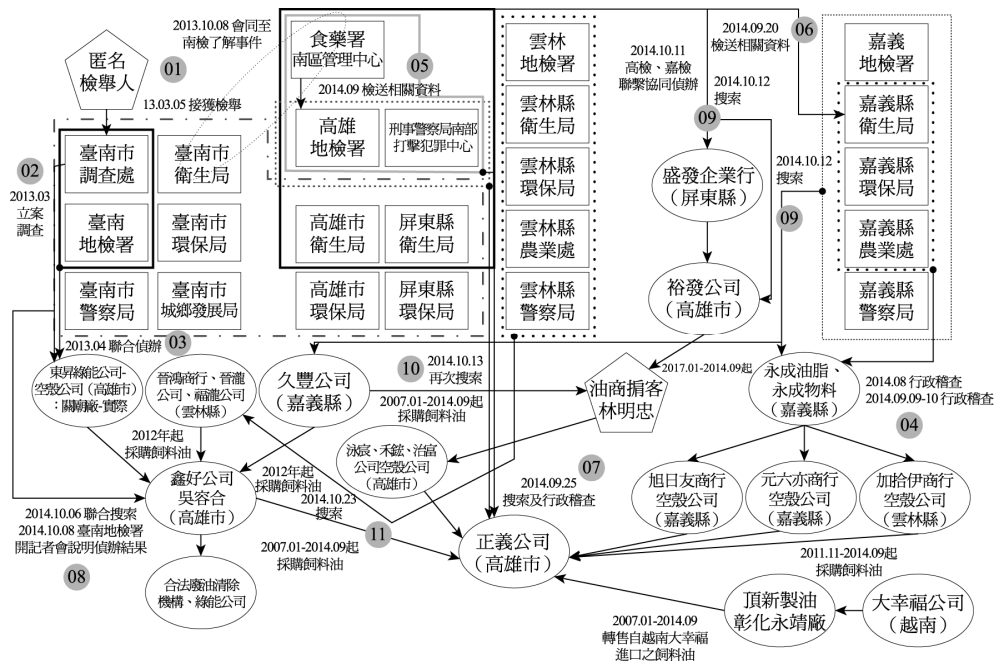
郭烈成地下工廠及強冠劣質油品 事件中的政府行動時序圖



資料來源：作者自行整理

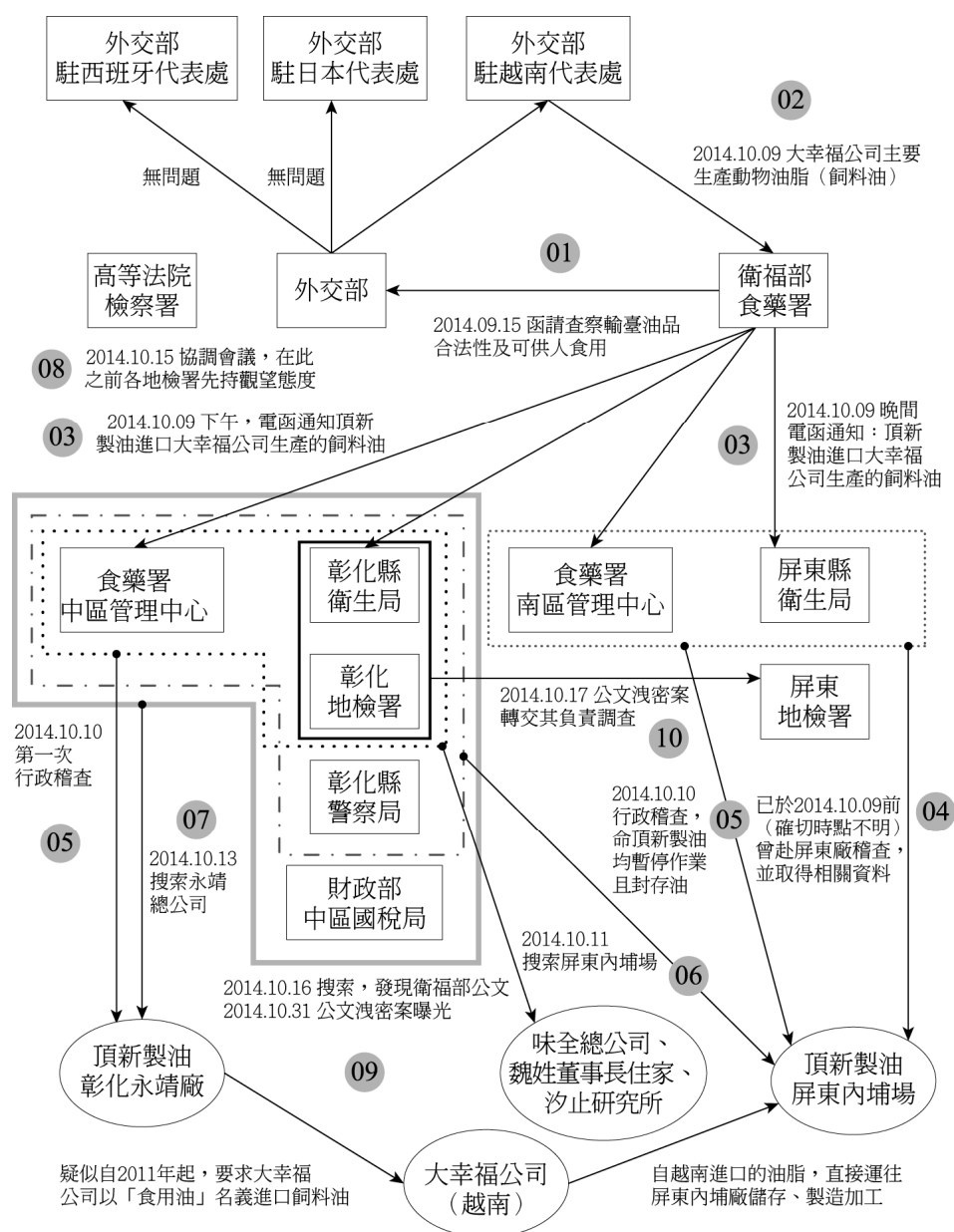
附錄 2

正義飼料油品事件中的政府行動時序圖



附錄 3

頂新飼料油品事件中的政府行動時序圖



資料來源：作者自行整理

Cross-Boundary Governance in Taiwan's Food Safety Management: A Case Study of the Adulterated Oil Incidents in 2014*

*Jui-Hsuan Chung,** Hongwung Wang*** & Yi-Ching Tsai*****

Abstract

Many food safety incidents have occurred in Taiwan lately. The adulterated oil incidents in 2014 are unusual because the government handled the incidents poorly, and news related to these incidents lasted for more than three months. As a result, the public's confidence in the government and in food safety dropped, and the government had to reform the food safety management system. Because food safety management involves various departments and requires cooperation between the central and local governments, this paper aims to provide a more complete picture of the causes of the events, and an analysis of governmental activities from the perspective of cross-boundary governance.

The results of this study show that the incidents erupted because the boundaries and responsibilities of the governments involved were not clear, maybe due to a lack of resources, and the deviating oil processors took advantage of these deficiencies. The governments conducted many activities to deal with these incidents. However, the accumulation of past shortcomings and a lack of information circulating between different governmental units, led to the poor handling of the events. Therefore, this study suggests that the boundaries

* DOI:10.6166/TJPS.201803_(76).0004

** Master of Art, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: amy791222001@gmail.com.

*** Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.
E-mail: hongwung@ntu.edu.tw.

**** Master of Public Management, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. E-mail: fan62042004@live.com.

158 臺灣食安管理中的跨域治理：
以 2014 年黑心油品事件為例

鍾瑞萱、王宏文、蔡逸敬

and responsibilities of the executive departments should be clarified, the circulation of information between various governmental units should be promoted, and cooperation between the executive and judicial departments should be strengthened in order to improve food safety management.

Keywords: Cross-Boundary Governance, Intergovernmental Relationships,
Adulterated Oil Incidents